

Université de Montréal

La prise en compte de la décroissance démographique dans la planification territoriale :
le cas de Saint John, Nouveau-Brunswick

par Stéphanie Benoit

École d'urbanisme et d'architecture de paysage
Faculté de l'aménagement

Mémoire présenté
en vue de l'obtention du grade de Maîtrise
en Urbanisme

Juillet 2017

© Stéphanie Benoit, 2017

Résumé

La littérature sur les *shrinking cities* met en évidence la difficulté qu'éprouvent les communautés à reconnaître le caractère structurel de la décroissance démographique. Alors que la prise en compte de scénarios de décroissance dans la planification territoriale permettrait d'augmenter la résilience des territoires, cette pratique demeure marginale dans les communautés à risque. Ce mémoire rédigé sous la forme d'un article scientifique a pour objectif de questionner la faisabilité d'une prise en compte de la décroissance dans la planification territoriale par le biais d'une étude de cas de la ville de Saint John au Nouveau-Brunswick. À partir de l'analyse des documents de planification récents de la Ville et de seize entretiens avec les acteurs clés de l'aménagement, de la politique municipale et du développement économique du Grand Saint John réalisés en 2014, nous montrons qu'une telle prise en compte de la décroissance dans la planification est possible, mais qu'elle résulte d'un ensemble complexe de circonstances. À Saint John, la déception collective causée par l'annulation d'un important projet de raffinerie et le leadership du département d'urbanisme de la ville ont permis d'initier un changement de culture au sein de la communauté et de surmonter le caractère tabou de la décroissance démographique.

Mots-clés : Décroissance démographique, *Shrinking cities*, *Smart shrinking*, Nouveau-Brunswick, Saint John, *Plan SJ*

Abstract

Previous research highlighted how most shrinking communities tend to fail to acknowledge the structural nature of population decline, a position that hinders the adoption of adequate planning policies. This case study of Saint John, a shrinking city from Atlantic Canada, questions the feasibility of adopting planning policies tailored for population decline. Drawing from the analysis of the city's most recent planning documents and sixteen interviews conducted in 2014 with elected officials, planners and key informants from the economic development sector of the Greater Saint John, we argue that it is possible to plan for scenarios of sustained population decline or stagnation but only under a special set of circumstances. In Saint John, the collective deception that followed the cancellation of a refinery project acted as a catalyst for a culture change in the community. This event, successfully leveraged by the city's planning department, allowed the community to overcome the stigma of population decline. The results of this master's thesis are presented in the form of a scientific article.

Keywords : Demographic decline, Shrinking cities, Smart shrinking, New-Brunswick, Saint John, *Plan SJ*

Table des matières

Résumé.....	i
Abstract	ii
Table des matières.....	iii
Liste des tableaux.....	v
Liste des figures	vi
Remerciements.....	vii
Note concernant l'article.....	viii
 CHAPITRE 1 : INTRODUCTION.....	 1
 CHAPITRE 2 : RECENSION DES ÉCRITS, CADRE CONCEPTUEL ET QUESTIONS DE RECHERCHE.....	 7
2.1 Les <i>shrinking cities</i>	7
2.2 La prise en compte de la décroissance dans la planification	11
2.3 L'approche du <i>smart shrinking</i>	13
2.4 Le programme <i>Stadtumbau Ost</i>	17
2.5 Le plan <i>Youngstown 2010</i>	19
2.6 Questions de recherche	20
 CHAPITRE 3 : METHODOLOGIE.....	 24
3.1 Stratégie de recherche	24
3.2 Sources de données	26
3.3 Analyse des données	29
3.4 Limites de la recherche	31
 CHAPITRE 4 : MISE EN CONTEXTE.....	 32
4.1 Portrait de la décroissance démographique à Saint John	32
4.2 Contexte géographique de Saint John.....	34
4.3 Contexte économique de Saint John.....	40
 CHAPITRE 5: MANUSCRIT D'ARTICLE	 45
Introduction.....	45
Planning in shrinking cities.....	46
Understanding the enabling factors for the adoption of smart shrinking policies	49
Saint John, New Brunswick: a Canadian shrinking city.....	51
Methodology	52
Acknowledging population decline in planning documents.....	53
A strong leadership from the City's planning department.....	59
Planning in the midst of an economic downturn	62
Conclusion	65

CHAPITRE 6 : DISCUSSION	68
6.1 <i>Shrinking city</i> : un concept à définir	69
6.2 Le <i>smart shrinking</i> : un concept à nuancer	71
CONCLUSION.....	75
BIBLIOGRAPHIE	79
ANNEXE 1 : LETTRE DE SOLLICITATION.....	i
ANNEXE 2 : GUIDE D’ENTRETIEN	iii

Liste des tableaux

Tableau 1 : RMR canadiennes ayant connu au moins une période de décroissance démographique entre deux recensements de 1991 à 2011	5
Tableau 2 : Principes des bonnes pratiques d'aménagement en contexte de décroissance proposés par Hollander et Németh (2011)	16
Tableau 3 : Principes des bonnes pratiques d'aménagement en contexte de décroissance proposés par Schatz (2010)	17
Tableau 4 : Composition de la sélection de participants aux entretiens	28
Tableau 5 : Démarche de codification des données	30
Tableau 6 : Croissance de la population dans les provinces canadiennes (1991-2011)	33
Tableau 7 : Croissance de la population dans les villes et régions métropolitaines du Nouveau-Brunswick	34

Liste des figures

Carte 1 : Territoire de la RMR de Saint John	32
Carte 2 : Territoire de la ville de Saint John	35
Photos 1 à 4 : Terrains vacants dans la ville de Saint John.....	37
Photo 5 : Vue du site de l'ancienne raffinerie de sucre Lantic	38
Photo 6 : Vue sur le <i>Long Wharf Terminal</i>	39
Photo 7 : Vue sur la raffinerie Irving et le terminal de potasse depuis le <i>South End</i>	39
Photo 8 : Vue sur l'usine <i>Irving Pulp and Paper Limited</i> , à proximité des Chutes réversibles	40

Remerciements

Je tiens tout d'abord à remercier mon directeur de recherche, Jean-Philippe Meloche, pour ses conseils, sa grande disponibilité et sa patience. Merci d'avoir organisé la conférence sur les villes canadiennes en décroissance qui s'est tenue à la Faculté de l'aménagement en mars 2016 et qui nous a permis, à Michaël, Thibaut et moi de présenter les résultats de nos travaux de recherche. Je tiens également à remercier Danielle Labbé, de qui j'ai beaucoup appris lors du séminaire de méthodologie et de l'atelier de rédaction d'articles scientifiques. Je remercie Danielle et Jean-Philippe pour m'avoir encouragée à présenter ma recherche au colloque du *Urban Affairs Association*.

Je tiens ensuite à remercier Michaël Tremblay pour son travail sur la prise en compte de la décroissance démographique à Saguenay. Merci pour les généreux conseils qui m'ont permis de bien amorcer ma recherche et d'être préparée pour la réalisation des entretiens. Merci à Yves Bourgeois et à Gregory Marquis, qui m'ont permis de me familiariser rapidement avec le contexte social et historique de la ville de Saint John. Je remercie chaleureusement tous les participants qui ont accepté de m'accorder un entretien dans le cadre de cette recherche.

Sur une note plus personnelle, je tiens à remercier Edo pour l'incroyable support moral que tu m'as apporté tout au long de cette démarche. Merci à mes parents, ma sœur et mes amis pour leurs encouragements et merci à André, sans qui je ne me serais pas autant sentie comme chez moi à la bibliothèque de la Faculté d'aménagement.

Enfin, je remercie le Fonds de recherche Société et Culture du gouvernement du Québec, l'Observatoire Ivanhoé Cambridge du développement urbain et immobilier et la Faculté des études supérieures de l'Université de Montréal pour leur généreux support financier.

Note concernant l'article

Afin de favoriser la diffusion des résultats de ma recherche, j'ai fait le choix de rédiger un mémoire par article. Les résultats de ma recherche sont conséquemment présentés au chapitre 5 sous la forme d'un manuscrit d'article. J'ai contribué pleinement à toutes les étapes de la réalisation de l'article, soit la recension de la littérature, l'élaboration de la problématique, la préparation du terrain de recherche, le recrutement des participants, la réalisation des entretiens, l'analyse des notes d'entretien et la rédaction de l'article. Mon directeur de recherche m'a appuyée dans la démarche et ses suggestions ont contribué à améliorer l'article.

CHAPITRE 1 : INTRODUCTION

Émergeant au vingtième siècle, alors que les dynamiques d'urbanisation concentrent la population dans les villes (Claude et Saunier, 1999 : 29), l'urbanisme est une discipline née du besoin de réguler, d'organiser et de gérer la croissance urbaine (Popper et Popper, 2002 : 21). Alors que la discipline demeure fortement enracinée dans une perspective de gestion de la croissance (Olsen, 2013; Rieniets, 2005), plusieurs villes et régions métropolitaines à travers le monde voient aujourd'hui leur population diminuer ou stagner (Oswalt, 2005). De nouveaux enjeux d'aménagement émergent, mais les outils et les cadres d'intervention tardent à s'adapter pour y répondre.

En effet, les outils traditionnels de l'urbanisme s'insèrent dans un cadre qui suggère une expansion continue du territoire à bâtir et une addition croissante du nombre de logements à construire et à desservir par des infrastructures (Moss, 2008; Rieniets, 2005). En contexte de décroissance, ce postulat de la croissance continue ne s'applique plus. Que reste-il à planifier lorsque le cadre bâti répond déjà aux besoins d'une population dont les effectifs diminuent ? Que faire des infrastructures existantes lorsqu'elles deviennent surdimensionnées par rapport aux besoins actuels de la population ? Comment assumer leur coût d'entretien alors que les ressources financières diminuent ?

Les défis de la décroissance démographique se font ressentir dans un nombre important de villes et de régions à travers le monde, en particulier dans la région de la *Rust Belt* aux États-Unis, au Japon et en Europe (Wiechmann, 2008). Selon les travaux de Oswalt et Rieniets (2006), plus d'un quart des villes dans le monde ont connu un déclin de population entre les années 1990 et 2000. En Europe, les travaux de la commission de l'Union Européenne prédisent au mieux une stabilisation de la population européenne jusqu'en 2020 grâce à l'apport de l'immigration. Après 2020 cependant, cet apport migratoire ne sera plus suffisant pour pallier la faiblesse de la croissance naturelle et on devrait observer un déclin de population à l'échelle de l'Europe (Wiechmann, 2008). On observe en effet un ralentissement global de la croissance démographique dans l'ensemble des pays développés à travers le monde (Oswalt, 2005). La

diminution des taux de fécondité sous le seuil permettant un remplacement naturel de la population et la polarisation de l'immigration dans les villes les plus performantes sur le plan économique changent le portrait démographique des territoires (Baron, Cunningham-Sabot, Grasland, Rivière et Van Hamme, 2010). La théorie de la seconde transition démographique (Van de Kaa, 1987) identifie les principaux changements sociaux qui se sont opérés au sein des ménages depuis les années 1960 et qui expliquent la chute drastique de la natalité dans les pays développés (Sardon, 2004). Les couples se marient à un âge plus tardif, le nombre de couples mariés diminue, la naissance du premier enfant survient plus tardivement et le nombre de divorces augmente (Wiechmann, 2008 : 434). L'accès à la pilule contraceptive à partir des années 1970 a également joué un rôle important au niveau du contrôle des naissances (Wiechmann, 2008 : 434). Pour pallier le déficit de naissances, l'immigration devient alors le principal moteur de la croissance démographique.

Or, la croissance issue de l'immigration se distribue de manière inégale dans l'espace, en fonction des opportunités économiques (Polèse et Shearmur, 2006). Dans un contexte de tertiarisation de l'économie, l'information, la technologie et la créativité constituent les nouveaux moteurs de croissance économique. Comme l'ont montré les travaux de Saskia Sassen (2001), ces activités sont fortement concentrées dans un réseau de villes globales, interconnectées entre-elles. Cette polarisation des opportunités économiques dans les grands centres urbains se conjugue avec une polarisation de la croissance démographique.

Les anciennes régions industrielles, quant à elles, souffrent des nouvelles conditions de l'économie mondialisée. Que l'on pense aux anciennes régions industrielles de la *Rust Belt* aux États-Unis, du centre de l'Angleterre, de la Rhur et de la Sarre en Allemagne ainsi que de la plaine du Pô en Italie, la modernisation et la délocalisation de la production manufacturière a engendré une crise de nature structurelle (Fassman, 2006; Rieniets, 2005). Ces régions font face à des enjeux de taille : absence d'opportunités d'emploi, diminution du pouvoir d'achat, exode de la population et vieillissement de la population qui demeure sur place. Alors que la croissance naturelle de la population pouvait auparavant compenser pour les pertes dues à l'émigration et maintenir une certaine stabilité, plusieurs régions périphériques et industrielles se sont désormais engagées (ou sont sur le point de le faire) dans un cycle permanent de déclin

démographique et économique (Polèse et Shearmur, 2006 : 25).

Évidemment, les notions de déclin de population, de déclin économique et de déclin urbain ne traduisent pas, en soit, un nouveau phénomène. Au courant du vingtième siècle, notamment par le biais des travaux de l'École de Chicago, on s'est principalement intéressé aux États-Unis à la question du déclin des quartiers centraux, en lien avec les dynamiques de suburbanisation et de ségrégation raciale (Lang, 2000; Beauregard, 1993). Dans les années 1990 à 2000, la dimension spatiale des processus de globalisation et de désindustrialisation a ensuite été intégrée aux travaux sur le déclin urbain (Scott et Storper, 2003). Depuis le début des années 2000, on observe un changement de vocabulaire dans la littérature portant sur la décroissance démographique. On parle désormais de *shrinking cities* dans la littérature anglophone ou de villes et régions en décroissance dans la littérature francophone. Ce changement de terme traduit une nouvelle réalité que nous avons évoquée précédemment : celle de la chute de la natalité sous les seuils de remplacement de la population. Ce ralentissement de la croissance démographique à l'échelle globale dans les pays développés a pour effet d'accentuer les défis de la décroissance, car cette dernière ne s'observe plus seulement à l'échelle du quartier ou de la ville centrale mais affecte plutôt des régions en entier. Ce changement a des conséquences majeures, en ce sens que la décroissance s'inscrit désormais dans une dynamique qui est structurelle et difficilement réversible (Baron et al., 2010).

Le concept de *shrinking city* et l'approche du *smart shrinking* qui en découle proposent de rompre avec le paradigme de la croissance afin de trouver des solutions durables à la décroissance (Fol et Cunningham-Sabot, 2010). L'approche met de l'avant la nécessité, pour les villes et les régions en décroissance, de planifier leur futur en laissant de côté la supposition qu'elles pourront croître à nouveau (Popper et Popper, 2002). Cette approche implique de trouver des alternatives à la croissance pour assurer le bon fonctionnement des territoires et le maintien des conditions de vie de ses habitants. Comme le soulignent Popper et Popper (2002), ces stratégies sont généralement controversées et difficiles à implanter. En effet, malgré le nombre important de territoires touchés et l'ampleur des défis auxquels sont confrontés les villes et les régions en décroissance, ces derniers tardent à être considérés comme des priorités au sein des débats politiques et académiques. Ils tardent encore plus à faire l'objet de stratégies

d'aménagement et de développement territorial (Dewar et Morrison, 2013; Hollander et Németh, 2011; Bernt, 2009; Leo et Brown, 2000).

Il devient par conséquent essentiel de s'interroger sur les mécanismes qui empêchent ou favorisent la prise en compte de la décroissance dans les décisions de planification. Jusqu'à maintenant, peu de travaux de recherche ont permis de se questionner sur les facteurs qui favorisent l'adoption des principes du *smart shrinking* dans les communautés en décroissance. Les travaux de Schatz (2013, 2010) ont mis en évidence le rôle clé qu'a joué une constellation d'acteurs dans l'adoption du *Youngstown 2010 Plan*. Bernt (2009) a souligné le rôle qu'ont joué les lobbys du secteur immobilier auprès du gouvernement dans l'adoption du programme *Stadtumbau Ost* en Allemagne de l'Est. Baron et al. (2010) évoquent quant à eux l'idée selon laquelle la prise de conscience de la nature structurelle de la décroissance démographique n'est possible qu'au moment où les signes du déclin sont avancés à un point tel qu'il n'est plus possible d'envisager un retour à la croissance.

La recherche sur les *shrinking cities* a jusqu'à maintenant principalement concerné les villes allemandes et les villes de la *Rust Belt* aux États-Unis (Florentin, Fol et Roth, 2009). Quelques chercheurs ont étudié le déclin démographique à l'échelle des villes canadiennes, dont Donald et Hall (2010) ainsi que Hall et Hall (2008). Le cas de la ville de Sudbury (Ontario) est certainement le plus étudié (Schatz 2010; Hall 2009, 2007). Très peu d'études concernent toutefois les autres villes canadiennes ayant connu des périodes de déclin démographiques plus ou moins soutenues au cours des dernières décennies.

Ce mémoire s'inscrit dans un projet de recherche plus large, qui s'intéresse aux régions métropolitaines canadiennes qui présentent les performances de croissance démographique les plus faibles au pays sur la période 1991-2011, soit Saguenay au Québec, Thunder Bay en Ontario et Saint John au Nouveau-Brunswick (voir le tableau 1). La région de Sudbury aurait également pu faire partie de cette sélection, mais elle a été exclue puisqu'elle a déjà fait l'objet de travaux réalisés par Schatz (2010), Hall (2009; 2007) et Leadbeater (2009).

Tableau 1 : RMR canadiennes ayant connu au moins une période de décroissance démographique entre deux recensements de 1991 à 2011

RMR	Évolution du taux de croissance de la population par période de recensement				Nombre de périodes de décroissance démographique
	1991-1996	1996-2001	2001-2006	2006-2011	
Windsor	9,4%	7,3%	5,0%	-1,3%	1
Régina	1,0%	-0,4%	1,1%	8,0%	1
St. John's (TNL)	1,3%	-0,7%	4,7%	8,8%	1
Grand Sudbury	5,1%	-6,0%	1,7%	1,6%	1
Saguenay	-0,3%	-3,4%	-2,1%	1,0%	3
Trois-Rivières	2,7%	-1,7%	5,2%	4,9%	1
Thunder Bay	1,4%	-3,7%	0,8%	-1,1%	2
Saint John (NB)	-0,1%	-2,4%	-0,2%	4,4%	3

Source : Statistiques Canada (2011, 2006, 2001, 1996)

Comme le montre le tableau 1, la région métropolitaine de Saint John affiche trois périodes de déclin démographique entre deux années de recensements de 1991 à 2011. La seule autre région métropolitaine qui affiche aussi trois périodes de décroissance de population au cours de la même période est celle de Saguenay. La région métropolitaine de Thunder Bay affiche quant à elle deux périodes de déclin entre 1991 et 2011. Bien que le projet de recherche dans lequel s'inscrit ce mémoire porte sur ces trois villes canadiennes, l'analyse présentée ici ne porte que sur le cas de la ville de Saint John. Les résultats pourront ultérieurement être mis en perspective aux côtés des études portant sur les autres villes et réalisées par d'autres chercheurs. La synthèse de ces études permettra de tirer des conclusions plus générales sur le phénomène des *shrinking cities* au Canada et les défis de la prise en compte de la décroissance démographique dans la planification et l'aménagement du territoire.

L'objectif de cette recherche est donc de mieux comprendre comment le déclin de la population influence les politiques d'aménagement et d'urbanisme à Saint John. Cette réalité est-elle prise en compte par les acteurs locaux dans le processus de planification ? Pour répondre à cette question, le contenu du plus récent plan d'urbanisme de la ville de Saint John (*Plan SJ*) ainsi que du rapport technique sur lequel il s'appuie (*Technical Background Report*), ont d'abord fait

l'objet d'une analyse qualitative. Il a été possible de constater par cette analyse que Saint John présentait déjà une attitude relativement proactive par rapport à sa situation démographique. Des entretiens semi-dirigés avec 16 acteurs clés de l'aménagement, de la politique municipale et du développement économique œuvrant sur le territoire de la région métropolitaine de Saint John ont ensuite permis de mieux comprendre 1) dans quelle mesure les propos véhiculés à travers le plan d'urbanisme témoignent d'une prise de conscience de la décroissance démographique au sein de la communauté 2) quel rôle a joué le processus de planification dans l'adoption d'une telle attitude et 3) dans quel contexte cette prise de conscience a pu émerger.

Ce mémoire est un mémoire rédigé sous la forme d'un article scientifique. Il est composé de six chapitres, incluant l'introduction, qui viennent encadrer l'article. Le chapitre 2 présente la recension des écrits, l'ensemble des concepts qui seront mobilisés dans l'article et les questions de recherche. Le chapitre 3 détaille les choix méthodologiques qui ont guidé la recherche. Le chapitre 4 permet de mettre en contexte le terrain d'étude. Le profil démographique, le contexte géographique et le contexte économique de la région métropolitaine de Saint John y sont présentés. Le chapitre 5 présente le manuscrit de l'article. Enfin, le chapitre 6 présente une discussion des résultats obtenus et propose en conclusion des recommandations pour les chercheurs et les acteurs impliqués dans les villes et régions en décroissance.

CHAPITRE 2 : RECENSION DES ÉCRITS, CADRE CONCEPTUEL ET QUESTIONS DE RECHERCHE

Ce chapitre présente une revue de la littérature sur les *shrinking cities*. Le concept de *shrinking city* est d'abord expliqué de manière à faire ressortir sa spécificité par rapport au concept général de déclin urbain. Le caractère structurel du déclin démographique et les défis qui y sont associés dans les *shrinking cities* y sont présentés. La question de la prise en compte de la décroissance dans les pratiques d'aménagement est ensuite abordée, suivie d'une définition du concept de *smart shrinking* et d'exemples de son application. Les questions de recherche sont ensuite présentées en fin de chapitre.

2.1 Les *shrinking cities*

Exprimé sous sa forme la plus simple, le concept de *shrinking city* fait d'abord et avant tout référence à un symptôme : celui du déclin de population (Oswalt et Rieniets, 2006). Ce déclin peut être l'issue d'une variété de processus et de causes, qui affectent simultanément les territoires à différentes échelles. Ses conséquences varient en fonction des caractéristiques du territoire : le type d'occupation du territoire, la structure économique, les avantages géographiques du lieu, notamment.

Le *Shrinking Cities International Research Network*, groupe de recherche de l'Université Berkeley, propose de définir une *shrinking city* de la manière suivante : « a densely populated urban area with a minimum population of 10,000 residents that has faced population losses in large parts for more than two years and is undergoing economic transformations with some symptoms of a structural crisis » (Blanco et al. 2009). Difficile, comme l'évoque Olsen (2013), d'établir une définition précise qui puisse tenir compte des spécificités des territoires. Dans l'*Atlas of Shrinking Cities*, par exemple, Oswalt et Rieniets (2006) associent le concept de *shrinking city* à des villes dont la population décline pour des causes aussi diverses que le ralentissement démographique, les restructurations économiques, les guerres et les catastrophes naturelles. Aux États-Unis, les travaux de Wiechmann et Pallagst (2012) ciblent San Francisco

(dans la période précise de la crise Internet entre 2000 et 2004) aux côtés de Detroit, Cincinnati, New Orleans et Flint dans leur typologie des *shrinking cities* américaines. Malgré la difficulté réelle de définir clairement le concept de *shrinking city* qu'illustrent ces deux exemples, de grandes lignes se dégagent de la littérature américaine et européenne.

Alors que le concept de déclin urbain réfère davantage à la composition de la population des villes - abordant les enjeux de paupérisation et de ségrégation raciale - celui de *shrinking city* réfère avant tout à la taille de la population. Une *shrinking city* se définit ensuite par le caractère structurel des dynamiques qui sont à l'origine du déclin de population, soit la chute de la natalité, la métropolisation, la désindustrialisation et la globalisation. La théorie de la seconde transition démographique constitue le point de départ pour illustrer le caractère structurel du déclin de population dans les *shrinking cities*. Cette théorie met en relation les deux grandes tendances démographiques que l'on observe actuellement dans les pays développés, soit la chute de la fécondité et l'augmentation de l'espérance de vie qui font en sorte que la population diminue et vieillit (Van de Kaa, 1987).

En termes d'impact sur les territoires, les travaux de Champion (2001) et de Buzar, Ogden et Hall (2005) ont souligné l'importance d'aller au-delà des statistiques sur la natalité pour mieux comprendre les effets de cette seconde transition démographique. Car, si la natalité diminue, d'autres facteurs peuvent jouer en faveur des villes (Fol et Cunningham-Sabot, 2010). On observe par exemple que la taille des ménages diminue et que leur nombre augmente en conséquence, ce qui soutient la demande en termes de logement. Aussi, l'arrivée plus tardive des enfants dans les ménages favorise, ou du moins permet, un mode de vie urbain qui joue en faveur des villes et des quartiers centraux (Fol et Cunningham-Sabot, 2010).

Malgré ces facteurs atténuants, la chute de la natalité signifie que les villes et les régions dépendent désormais de l'immigration pour assurer la stabilité ou la croissance de leur population. Alors que la croissance naturelle de la population pouvait auparavant compenser pour les pertes dues à l'émigration, les régions périphériques font maintenant face à une inévitable stagnation ou à un déclin de leur population :

« Out-migration from the Canadian Maritime Provinces to Ontario or from Scotland to the south of England did not necessarily mean that the population of the Maritime Provinces or of Scotland would decline. This is no longer true. In a world where national populations have stabilized, places find themselves in a zero-sum game. Out-migrants will no longer be replaced by local births. If other regions of the nation continue to attract migrants, the unavoidable outcome is that lagging regions will stop growing or decline » (Polèse, 2009 : 181).

Comme le mentionnent Polèse et Shearmur (2006 : 24), les mouvements migratoires suivent de près la distribution géographique des opportunités économiques. Les anciennes régions industrielles de la *Rust Belt* aux États-Unis, du centre de l'Angleterre, de la Rhur et de la Sarre en Allemagne ainsi que de la plaine du Pô en Italie, ont souffert de la modernisation et de la délocalisation de la production manufacturière (Rieniets, 2005). Fassman (2006) souligne le caractère structurel de la crise engendrée par la désindustrialisation :

« In the mono-industrial cities of Western and Eastern Europe, unemployment has settled in and has long since changed from cyclical to structural unemployment. Whereas mono-industrial cities were once the engines of national economies, today they are locations in crisis suffering a loss of purchasing power, emigration, and aging populations » (p.74).

En plus de composer avec ces dynamiques d'ordre macro-économique, les régions périphériques sont parfois désavantagées par leur structure économique locale. Le syndrome du rentier encombrant se manifeste lorsque l'économie d'une ville ou d'une région périphérique est dominée par une industrie dont l'influence limite – voire rend impossible – l'émergence de nouvelles entreprises. Polèse (2009) décrit ici le mécanisme que l'on observe dans de tels cas :

« *First*, they make it difficult, or impossible, to start up a profitable (export) operation in manufacturing in industries that cannot compete with the "artificially" high wages paid by aluminum and paper plants. *Second*, they discourage smaller manufacturing firms from training their workers; for once trained they will leave for a better paying job in a big plant. The combined effect of these "intrusions" is easy to guess: few if any business start-ups in other industries » (p. 20).

Comme nous venons de le voir, les *shrinking cities* se définissent d'abord par le caractère structurel des dynamiques qui sont à l'origine du déclin de population. Elles se définissent aussi par la manière dont ce déclin de population se répercute sur le territoire. On définit ici une *shrinking city* comme une ville dont le cadre bâti et les réseaux d'infrastructures, construits pour une population initiale donnée, deviennent surdimensionnés (Florentin, Fol et Roth, 2009; Bontje, 2004).

Alors qu'il est relativement aisé et rapide de construire de nouvelles habitations, disposer de ces dernières lorsque leur présence n'est plus justifiée s'avère beaucoup plus complexe (Glaeser et Gyourko, 2005). En effet, les habitations et les infrastructures publiques sont des biens durables qui, construits pour répondre à un besoin réel ou anticipé, peuvent ultérieurement se transformer en un réel fardeau lorsqu'un déséquilibre entre l'offre et la demande s'installe. Deux principaux effets sont à anticiper en contexte de décroissance. D'une part, les taux de vacances augmentent, l'attractivité du territoire diminue et la valeur des propriétés chute (Schatz, 2010). D'autre part, les conditions défavorables du marché de l'emploi poussent la population active à émigrer dans le but d'accéder à de meilleures opportunités. La composition de la population change et s'appauvrit au fur et à mesure que les ménages qui contribuent le plus à la création de richesse quittent le territoire (Glaeser et Gyourko, 2005).

Comme le soulignent Glaeser et Gyourko (2005 : 348) la durabilité du cadre bâti crée une asymétrie entre les phases de croissance et de décroissance que peut connaître un territoire. En période de croissance, le cadre bâti prend de l'expansion en suivant la demande du marché. En période de décroissance cependant, le cadre bâti ne s'ajuste pas naturellement à la nouvelle réalité démographique et économique du territoire. Soit les habitations désertées attirent une population aux moyens plus modestes que celle qui les habitaient initialement, soit elles demeurent vacantes et la densité de population diminue. Dans les deux cas, l'empreinte spatiale de la ville demeure la même alors que la capacité à payer des communautés pour la fourniture de services publics tels que la distribution d'eau potable, l'assainissement des eaux usées, la collecte des matières résiduelles, le déneigement, le transport collectif et l'entretien des routes diminue et le coût per capita associé à ces services augmente (Leo et Anderson, 2006; Bernt, 2009; Leo et Brown, 2000).

La durabilité des réseaux d'infrastructures représente également un défi unique pour les territoires en décroissance. Puisque la capacité des réseaux peut difficilement être ajustée à la baisse une fois leur construction terminée, ces derniers doivent être conservés dans leur intégralité et entretenus même si la demande diminue significativement (Hackworth, 2015; Bernt, 2014). Plus qu'une question de rentabilité, la sous-utilisation des réseaux d'infrastructure pose un lot de problèmes de nature technique (Bernt, 2009; Moss, 2008; Koziol, 2004). La réduction de la consommation d'eau potable, par exemple, implique que l'eau reste plus longtemps dans les tuyaux du réseau d'aqueduc, ce qui augmente la probabilité que des germes s'y propagent. La réduction des débits dans les tuyaux d'évacuation des eaux usées augmente les probabilités que des accumulations se forment et causent des blocages (Bernt, 2014).

L'étalement urbain représente un autre défi de taille pour les *shrinking cities*. À travers une comparaison de Winnipeg et de Vancouver, Leo et Anderson (2006) décrivent les difficultés particulières auxquelles font face les villes en décroissance : « when leap-frog development takes place at the edge of metropolitan Vancouver, the empty spaces that represent a taxpayer liability get filled in quickly, whereas, in Winnipeg, they languish for a long time as empty spaces and taxpayer liabilities » (p. 182).

2.2 La prise en compte de la décroissance dans la planification

Malgré l'ampleur des défis auxquels les *shrinking cities* sont confrontés, la littérature met en lumière le manque de ressources et de préparation avec lesquelles les administrations publiques des villes et des régions en décroissance doivent composer (Oswalt, 2005). Elle souligne également la difficulté qu'éprouvent les communautés à reconnaître et à admettre publiquement que leur population continuera de décroître dans le futur, un discours assimilable à un constat d'échec (Schatz, 2010). Les notions de déni et de tabou sont pointées du doigt comme les principales responsables de la non prise en compte ou de la prise en compte tardive des dynamiques de décroissance dans la planification territoriale (Wiechmann, 2009; Bernt, 2009). À partir de leurs travaux portant sur les villes et les régions européennes en décroissance, Baron et al. (2010) parviennent à la conclusion que la prise en compte des dynamiques de déclin de population ne survient généralement qu'au dernier moment, lorsqu'il n'est plus possible

d'ignorer ou de contourner les symptômes visibles du déclin. Plutôt que de planifier les effets à long terme de la décroissance, les communautés se voient forcer de réagir dans l'urgence.

Un autre élément problématique mis en lumière dans la littérature sur les *shrinking cities* est l'adoption par les villes et régions en décroissance de stratégies visant un retour à la croissance (Hackworth, 2014; Schatz, 2013; Wiechmann et Pallagst, 2012). Marketing territorial, revitalisation urbaine, investissements publics dans des projets d'envergure destinés à rendre la ville plus attractive et à redonner confiance aux investisseurs privés potentiels (Albecker, Cunningham-Sabot, Florentin, Fol et Roth, 2010) : ces stratégies, mises en place dans l'espoir d'attirer de nouveaux résidents, ont pour principal défaut d'ignorer les causes structurelles qui sont à l'origine des dynamiques de décroissance auxquelles nous avons fait référence en début de chapitre. À propos du contexte allemand, Wiechmann (2009) écrit :

« The still-dominant one-sided growth strategy is risky; on a pan-European scale, population decrease in many (if not most) cities is inevitable in the coming decades. In general, a growth oriented strategy intensifies the negative consequences of shrinkage because it goes along with a single-minded orientation toward massive external investment, which is necessary to break the downward economic spiral » (p. 7)

Non seulement ce recours aux stratégies traditionnelles de retour à la croissance retarde la prise de conscience de la nécessité d'agir pour prévenir et limiter les effets négatifs de la décroissance, mais il monopolise également une part importante des fonds publics : « Growth-oriented planning often leads to expensive symbolic projects that eventually fail, and further in-debt the desperate communities that are saddled with them » (Hackworth, 2015 : 2).

Dans leurs travaux sur les villes et les régions européennes en décroissance, Albecker et al. (2010) expliquent, à travers l'exemple de la ville de Glasgow, comment le recours à des stratégies de revitalisation urbaine dans les territoires en décroissance peut s'avérer nuisible pour les populations locales. D'une part, les investissements requis par des projets d'une telle envergure drainent les finances publiques, réduisant la part du budget pouvant être allouée à des programmes sociaux. D'autre part, ces interventions ciblées dans l'espace misent sur des processus de gentrification qui renforcent les inégalités sociales. En cherchant à attirer une

nouvelle population, ce type de stratégie est susceptible d'accentuer la vulnérabilité de la population locale.

Devant l'urgence de trouver des solutions viables pour faire face aux défis de la décroissance, plusieurs auteurs ont insisté sur la nécessité d'initier une rupture avec le paradigme de la croissance (Leo et Anderson, 2006; Bourne et Simmons, 2003; Leo et Brown, 2000). Leo et Anderson (2006) décrivent ainsi l'influence du paradigme de la croissance sur les politiques urbaines des villes en décroissance :

« [...] policy, especially in slow-growth centers, is often dictated not by a sober assessment of opportunities and constraints but by an unreasoning pursuit of growth at all costs. This pursuit has engendered a way of thinking about urban policy that has affected both city governance and academic urban studies literature » (p. 169).

Pour les territoires en décroissance, rompre avec le paradigme de la croissance signifie de mettre en place des stratégies qui tiennent compte d'un futur déclin de population. Comme l'expriment Polèse et Shearmur (2006) : « The task becomes one of ensuring the transition to an economic base concomitant with future (lower) population levels, which means not only a change in public discourse (different from “we will grow again if we only pull together”), but also the setting of new goals » (p. 44).

2.3 L'approche du *smart shrinking*

Le *smart shrinking* - ou *Decline-oriented planning* (Schatz : 2013; 2010), ou encore *smart decline* (Hollander et Németh, 2011) – s'inscrit dans cette volonté de rompre avec le paradigme de la croissance. Cherchant à s'éloigner de la dualité entre les caractères positifs et négatifs respectivement associés à la croissance et au déclin, plusieurs chercheurs s'intéressant aux *shrinking cities* réfléchissent à la possibilité d'assurer le bon fonctionnement d'un territoire lorsque la croissance y est faible ou absente :

« if scholars and policy makers could assess the exigencies of slow and rapid growth in a more objective, less emotionally laden manner—for example, by dropping the assumption that slow-growth cities are bound to be “losers”—they

could help pave the way for a policy and political milieu that would permit such slow-growth centers as Winnipeg more nearly to live up to their potential » (Leo et Anderson, 2006 : 183).

À travers la littérature sur le *smart shrinking*, on cherche à déstigmatiser la notion de déclin démographique et à montrer qu'il ne s'agit pas d'une anomalie mais bien d'une situation qui affecte un grand nombre de territoires : « Listening to the growth talk, one might also forget that slow growth is more nearly the rule than the exception, even in North America » (Leo et Anderson, 2006 : 170). On cherche également à valoriser la stabilité plutôt que la croissance et le maintien d'un niveau de vie acceptable pour la population locale plutôt que l'attraction de nouveaux résidents (Schatz, 2013). Certains décrivent même en ces termes plutôt audacieux le changement de paradigme qui, selon eux, doit s'opérer en planification : « Prosperity can and should be uncoupled from a singular focus on ever-increasing growth » (Olsen, 2013 : 112) ; ou encore : « Decline-oriented planning leaves behind the assumption of the likelihood and need for population growth » (Schatz, 2013 : 87).

D'un point de vue opérationnel, le *smart shrinking* consiste à revoir la planification du territoire en fonction d'un scénario de décroissance ou de faible croissance plutôt que d'espérer un éventuel retour à la croissance. Comme le proposent Leo et Anderson (2006), il importe de faire de la croissance une variable indépendante dans les scénarios de planification : « we argue that most cities will not change their rate of growth appreciably, no matter what policies they institute, but that they can tailor their policies to capture the benefits of their city's slow or rapid rate of growth, while minimizing the constraints » (p. 173).

Le concept de *smart shrinking* fait également appel à la notion d'ajustement de l'environnement physique de la ville à une population de plus petite taille. Il s'agit donc de repenser la ville en une version plus petite et compacte d'elle-même : « *Planning for less—fewer people, fewer buildings, fewer land uses* » (Popper and Popper, 2002 : 23). Plusieurs termes utilisés dans la littérature sur les *shrinking cities* tel que « *downsizing the built environment* » ou « *shrinking* » évoquent effectivement le rétrécissement et la recherche d'une taille optimale.

Une distinction doit être faite avec le concept de *right-sizing*, qui fait référence à un type de mesure de gestion du déclin urbain spécifique implantée dans certaines villes en déclin de la *Rust Belt* aux États-Unis (Rhodes et Russo, 2013). Beauregard (2013) définit le *right-sizing* ainsi :

« Demolitions and relocations are performed in order to empty out underperforming areas. Public services can then be withdrawn and infrastructures are being shutdown, allowing the city to save public funds, and aligning public expenditures with demand. Relocating residents of mostly abandoned neighborhoods in higher densities allowing for a more effective service providing » (Beauregard, 2013 : 234).

Les mesures de *right-sizing* ont été critiquées pour leur similarité avec les politiques de triage qui prévalaient des années 1970 jusqu'au début des années 1990 (Rhodes et Russo, 2013). L'identification des quartiers ciblés par les démolitions et le retrait des services apparaît problématique sur le plan éthique, car ils correspondent en général aux quartiers qui abritent les populations les plus vulnérables. Captives d'un milieu où les propriétés ont perdu leur valeur, ces populations sont les premières victimes des mesures de *right-sizing*. Comme le rappellent Rhodes et Russo (2013), cette vision pragmatique de la ville, à laquelle on peut retirer des morceaux pour qu'elle soit plus facile à entretenir et à gérer, néglige la réalité humaine des gens qui habitent ces quartiers.

Nous ne ferons pas directement référence au concept de *right-sizing* dans notre définition générale du *smart shrinking*. Nous basons plutôt notre définition sur les principes généraux qui sont suggérés dans la littérature sur les *shrinking cities* (Schatz, 2010; Leo et Anderson, 2006; Popper et Popper, 2002). Nous retenons les trois principes suivants pour définir l'approche du *smart shrinking* :

- 1) Prendre conscience du caractère structurel de la décroissance et reconnaître la possibilité que des scénarios de faible croissance ou de déclin de population se matérialisent à long terme.
- 2) Reconnaître la nécessité d'agir de manière proactive afin de s'ajuster aux scénarios de décroissance.

- 3) Adopter des mesures qui visent à adapter l'environnement bâti à une population de taille plus petite.

Outre ces principes généraux identifiés à partir de la littérature, il n'existe pas encore de cadre conceptuel permettant de définir clairement le *smart shrinking*. Les travaux de Hollander et Németh (2011) et de Schatz (2010) jettent les premières bases de ce cadre qui demeure à construire en proposant des principes pour mieux encadrer le *smart shrinking*. Puisque ces principes constituent davantage des recommandations que des éléments de définition et qu'ils sont, de surcroît, de nature embryonnaire et exploratoire, nous ne les avons pas retenus dans notre définition. Le tableau 2 présente les principes proposés par Schatz (2010) et le tableau 3 présente les principes proposés par Hollander et Németh (2011).

Tableau 2 : Principes des bonnes pratiques d'aménagement en contexte de décroissance proposés par Hollander et Németh (2011)

1) « Smart decline planning processes must include and explicitly recognize multiple Voices » (p.358).
2) « Smart decline planning processes should be political and deliberative in nature » (p.359).
3) « Smart decline planners should be cognizant of differential communication techniques and should provide information that enables citizens to recognize and challenge power imbalances and structures of domination » (p.360).
4) « Smart decline planning processes must be transparent and value different types and sources of information » (p.360).
5) « Smart decline planning processes should be regional in scope, but local in control and implementation » (p.361).

Tableau 3 : Principes des bonnes pratiques d'aménagement en contexte de décroissance proposés par Schatz (2010)

« First Principle: Planners must leave behind the assumption of future growth » (p.68).
« Second principle: Planners must use processes that are strategic, with an emphasis on citizen participation » (p.74).
« Third principle: Planners must adopt a balanced approach in addressing the physical, economic, environmental and social needs of the community » (p.83).
« Fourth Principle: Planners must change the role they play in the community » (p.92).

Malgré l'absence de principes arrêtés nous permettant de définir clairement l'approche du *smart shrinking*, on constate que la notion de prise en compte de la décroissance y est centrale et essentielle. À travers la littérature scientifique et les médias populaires (aux États-Unis), c'est justement le changement d'attitude des administrations locales qui ont reconnu que leur ville était en situation de décroissance qui a retenu l'attention des chercheurs et du public (Fol et Rhodes et Russo, 2013; Cunningham-Sabot, 2010). À ce jour, deux exemples de prise en compte de la décroissance par des administrations locales et régionales alimentent la réflexion sur le *smart shrinking* : le programme *Stadtumbau Ost* en Allemagne de l'Est et le *Youngstown 2010 Plan* à Youngstown en Ohio.

2.4 Le programme *Stadtumbau Ost*

Suite à la réunification de l'Allemagne, en 1990, l'Allemagne de l'Est a vu sa population migrer massivement vers l'Ouest à la recherche de meilleures opportunités économiques (Fol et Cunningham-Sabot, 2010 : 366-367). Au même moment, on enregistrait une chute sans précédent de la fécondité. Entre 1989 et 1999 on estime que 1,2 millions d'habitants (soit 8 % de la population) ont migré vers l'Ouest et que la population a décliné davantage de 700 000 habitants en raison de la diminution des naissances (Bernt, 2014 : 96).

À contresens des tendances économiques et démographiques qui se dessinaient à l'époque, l'Allemagne de l'Est s'est engagée dans les années 1990 dans un programme d'expansion de son stock de logements. En tout, 773 368 nouvelles unités de logement ont été construites entre

1991 et 1999 (Bernt, 2014 : 96), ce qui décupla les conséquences du déclin rapide de la population.

Publié en 2000, le premier rapport d'expert commandé pour étudier le problème posait le constat suivant : environ un million d'unités de logement, soit un sixième du stock de logement de l'Allemagne de l'Est, était vacantes (Bernt, 2014 : 96). Quartiers abandonnés, effondrement du marché immobilier, réseaux d'infrastructures dysfonctionnels des suites d'une utilisation réduite : l'ampleur des défis auxquelles les villes d'Allemagne de l'Est étaient confrontées a suscité un fort intérêt en recherche (Florentin, Fol et Roth, 2009).

Un vaste programme fédéral de deux milliards et demi d'euros, le *Stadtumbau Ost*, ou « restructuration urbaine de l'Est », a été déployé par les États fédéraux d'Allemagne de l'Est en 2001. Ce programme visait à encourager les municipalités à produire des stratégies intégrées d'aménagement et à démolir les bâtiments abandonnés ou sous-utilisés dans le but de stabiliser le marché immobilier (Wiechmann, 2009 : 6-7). Ce programme de « *backward building* », terme utilisé dans la fonction publique allemande, visait la démolition de trois cent cinquante mille unités de logement (Bernt, 2009 : 763).

L'adoption de ce programme représentait un véritable virage pour les autorités publiques allemandes, qui n'avaient jusqu'alors pas réussi à adresser les enjeux de la décroissance sur la place publique :

« In many East German cities housing vacancies and population losses have been noticeable since the mid-1990s and have caused related problems for many communities. Nevertheless, municipalities faced something of a 'taboo' when trying to communicate this situation in the sphere of politics. As a result, population losses, 'shrinkage' and demolitions were topics that could not be talked about publicly until the turn of the millennium » (Bernt, 2014: 102).

Dans la littérature sur les *shrinking cities*, le programme *Stadtumbau Ost* est considéré comme le premier exemple de prise en compte du caractère structurel de la décroissance et de rupture avec le paradigme de la croissance en développement urbain (Fol et Cunningham-Sabot, 2010).

Le programme a cependant été critiqué parce que seul le volet visant la démolition des structures superflues a été réalisé, alors qu'il était également prévu que les municipalités adoptent des plans de réaménagement urbain :

« Given this situation demolition can at best be viewed as an 'end of pipe' strategy to prevent a further escalation of the problems on the housing market [...] Under the aegis of *Stadtumbau Ost*, the demolition of empty housing currently dominates; other aspects of urban development and planning are largely neglected. [...] Although theoretically *Stadtumbau Ost* provides an opportunity to plan citywide development in a completely new way, in practice little use has been made of this opportunity so far » (Bernt, 2014 : 102).

Comme le souligne Bernt (2009 : 763), c'est sous l'impulsion des banques et des sociétés immobilières que l'administration publique – dans ce cas-ci le gouvernement fédéral – a finalement accepté d'agir en réaction au déclin significatif de la population des villes de l'Allemagne de l'Est après des années d'inaction :

« It was mostly in reaction to intensive lobbying by big housing companies and real estate banks that this situation changed in 2000/01. It was then that federal urban policy made a complete U-turn and a 2.5 billion Euro programme called *Stadtumbau Ost* (Urban Restructuring East) was launched aimed at regaining a housing market equilibrium by means of the 'backward-building' (to use the bureaucratic German term for demolition) of 350,000 apartments ».

2.5 Le plan *Youngstown 2010*

Aux États-Unis, Youngstown, en Ohio, est considérée comme la première ville américaine à avoir intégré des mesures de *smart shrinking* dans un document officiel de planification urbaine (Schatz, 2013 : 88). Adopté en 2008, le plan *Youngstown 2010* a fait l'objet d'une importante couverture médiatique (Rhodes et Russo, 2013 : 305). C'est précisément le premier principe de la vision adoptée par la ville, « *Accepting that Youngstown is a smaller city* » (Ville de Youngstown, s.d.), qui a suscité une forte réaction positive auprès des médias, d'organisations professionnelles d'urbanisme et de *think tanks* tels que l'*American Planning Association*, la *Brookings Institution* et *PolicyLink* (Rhodes et Russo, 2013 : 305). Comme le rapporte Schatz (2013) : « The acceptance of Youngstown as a smaller city led the media to describe the Plan as

"unusual", an "exception", "a monumental step in the face of the US growth paradigm", "haltingly honest", a "big psychological shift", and a "radical experiment" » (Schatz, 2013 : 92). Le plan a également été décrit par le *New York Times Magazine* comme l'idée la plus créative de 2006 (Hollander et Németh, 2011 : 354).

La ville de Youngstown a vu sa population décliner d'un taux de plus de 60% entre 1950 et 2010 en raison du déclin de l'industrie de l'acier et de la suburbanisation (Rhodes et Russo, 2013). À travers le *Youngstown 2010 Plan*, la ville assume que sa population ne regagnera jamais sa taille initiale (Schatz, 2013). Cette prise de position émerge toutefois après des années de tentatives échouées de la part de la ville pour attirer d'importants projets de développement supposés générer de la croissance (Schatz, 2013).

Concrètement, les mesures proposées dans le plan *Youngstown 2010* visent la consolidation des infrastructures, la priorisation des investissements dans les secteurs de la ville jugés stables et la conversion des espaces vacants en espaces verts (Schatz, 2013). L'image qui est vendue à travers ce plan est celle d'une ville plus propre et plus verte, qui offre une meilleure qualité de vie à ses résidents (Schatz, 2013).

Selon les travaux de Schatz (2010; 2013), les principaux facteurs qui ont permis à Youngstown d'intégrer des mesures de *smart shrinking* à son plan d'urbanisme incluent : l'action concertée d'une constellation d'acteurs qui étaient ouverts à la prise en compte du déclin démographique dans la planification, la visibilité et l'état d'avancement du déclin dans la ville qui rendait le problème difficile à ignorer, la perte complète de l'industrie qui dominait l'économie de la ville et la participation publique générée par le processus de planification (Schatz, 2013 et 2010).

2.6 Questions de recherche

En dépit de leurs limites et des critiques qu'ils ont suscitées, le programme *Stadtumbau Ost* et le *Youngstown 2010 Plan* ont permis d'alimenter la réflexion sur le *smart shrinking*. Il s'agit en effet de deux cas où des administrations publiques ont amorcé un virage par rapport à leurs pratiques habituelles en reconnaissant publiquement qu'elles étaient en situation de déclin

démographique structurel. Alors que la littérature sur les *shrinking cities* insiste sur l'importance d'effectuer un tel virage, peu d'exemples de villes ou de régions qui seraient parvenues à le faire sont répertoriés. Qui plus est, peu est connu quant à la manière dont un tel virage peut s'opérer.

Le contexte canadien permet d'étudier le phénomène de la décroissance dans une forme beaucoup plus modérée que ce qu'on observe à Youngstown ou en Allemagne de l'Est. Cela donne l'opportunité de se questionner davantage sur la notion de la prise en compte de la décroissance dans la planification plutôt que d'étudier des réactions tardives aux effets apparents d'un déclin démographique significatif, comme ce fut le cas avec le *Youngstown 2010 Plan* et le programme *Stadtumbau Ost*.

Au Canada, on recense quelques travaux de recherche qui portent spécifiquement sur la notion de prise en compte de la décroissance dans les pratiques d'aménagement du territoire au Canada. Hall (2007 et 2009) a réalisé des études de cas à propos de la ville de Sudbury, en Ontario. Dans le cadre de sa thèse de doctorat, Schatz a réalisé en 2010 une étude comparative de Sudbury en Ontario et de Youngstown en Ohio. Lewis et Donald (2010) ont réalisé une étude de cas sur la ville de Kingston, en Ontario. Warkentin (2012) a réalisé un sondage visant l'ensemble des communautés canadiennes. Tremblay, Meloche et Scherrer (2016) ont étudié le cas de la ville de Saguenay, au Québec.

Aucune de ces études ne fait toutefois mention d'un exemple d'application des principes du *smart shrinking* dans une ville canadienne. Cette littérature concorde avec les propos généraux rapportés dans la littérature sur les *shrinking cities* au sujet de l'attitude des acteurs locaux par rapport à la décroissance. En effet, lors des entretiens réalisés par les chercheurs canadiens cités précédemment, les acteurs locaux ont parfois cherché à nier les tendances montrant un déclin démographique dans le futur ou ont démontré des signes d'inconfort par rapport au sujet (Tremblay, Meloche et Scherrer, 2016; Schatz, 2010; Hall, 2007). Certaines mesures permettant de pallier aux effets du déclin démographique ont été mises en place dans des villes canadiennes, mais ces dernières ne faisaient pas partie d'une stratégie concertée qui témoignaient d'une reconnaissance de la problématique du déclin démographique (Tremblay, Meloche et Scherrer, 2016; Warkentin, 2012).

L'objectif principal de cette étude de cas de la ville Saint John, au Nouveau-Brunswick, consiste à documenter comment la décroissance démographique influence les politiques d'aménagement et d'urbanisme. Afin de situer Saint-John par rapport aux villes en décroissance étudiées jusqu'à ce jour, la première question guidant cette recherche était la suivante : est-ce que les acteurs locaux reconnaissent la problématique de la décroissance et adaptent les pratiques d'aménagement du territoire en conséquence ? Considérant la nature modérée de la décroissance observée à Saint John, en comparaison notamment avec les cas de Youngstown ou des villes de l'Allemagne de l'Est auxquels la littérature sur les *shrinking cities* fait référence, nous nous attendions à observer des résultats similaires à ceux présentés dans la littérature canadienne. En effet, nous supposons observer à Saint John une attitude témoignant d'un inconfort par rapport à la question de la décroissance démographique, voire une difficulté à en reconnaître l'existence (Tremblay, Meloche et Scherrer, 2016; Schatz, 2010; Hall, 2007). En accord avec la littérature canadienne, il était également attendu de trouver à Saint John certaines politiques ou mesures permettant de pallier à certains effets de la décroissance démographique, mais pas de stratégie globale témoignant d'une reconnaissance de la nécessité d'adapter la planification territoriale (Tremblay, Meloche et Scherrer, 2016; Warkentin, 2012).

Or, à travers l'analyse de son plus récent plan d'urbanisme et du rapport technique l'ayant précédé, nous avons pu établir que la Ville de Saint John reconnaît la problématique du déclin démographique et intègre les principes du *smart shrinking* à sa planification. L'adoption de telles pratiques par une ville en décroissance modérée s'inscrit en rupture avec ce qui a été rapporté jusqu'à ce jour dans la littérature et, par conséquent avec notre hypothèse de départ. Afin de mieux comprendre la portée des propos témoignant d'une prise en compte de la décroissance dans les documents de planification et de comprendre dans quelles conditions ces derniers avaient pu émerger au sein de l'administration municipale de Saint John, nous avons par la suite cherché à savoir par le biais d'entretiens avec les acteurs clés de l'aménagement, de la politique municipale et du développement économique :

1) dans quelle mesure les propos véhiculés à travers le plan d'urbanisme témoignent d'une prise en compte de la décroissance démographique au sein de la communauté 2) dans quel contexte cette

prise en compte a pu émerger et 3) le rôle qu'a joué le processus de planification dans l'adoption d'une telle attitude.

CHAPITRE 3 : METHODOLOGIE

Ce chapitre présente l'ensemble des choix méthodologiques retenus pour la réalisation de la recherche, soit l'adoption d'une approche qualitative, le recours à l'étude de cas, la sélection du cas d'étude et le recours aux entretiens et aux documents de planification comme principales sources de données.

3.1 Stratégie de recherche

La démarche méthodologique qui a guidé ce mémoire est de nature exploratoire. Tel que présenté dans le chapitre 1 et le chapitre 2, l'adaptation des pratiques d'aménagement du territoire à la décroissance démographique suscite un intérêt grandissant depuis le début des années 2000, mais constitue toujours un champ de recherche marginal. Il existe peu d'exemples de villes ou de régions ayant adopté un plan d'urbanisme s'inspirant des principes du *smart shrinking* (ou du moins, ils ne sont pas connus au sein de la littérature). Conjointement, peu de travaux de recherche ont portés spécifiquement sur les processus menant à l'adoption de pratiques de *smart shrinking*. Les travaux de Schatz (2013, 2010) font exception. Les travaux de Bernt (2014, 2009) documentent également dans une certaine mesure les facteurs ayant favorisé l'adoption du programme *Stadtumbau Ost* en Allemagne. Il n'existe, par conséquent, pas de cadre de référence établi qui aurait permis de définir une question de recherche précise dès le début du processus de recherche. Une stratégie de recherche qualitative s'appliquait par conséquent au présent projet de recherche, qui s'intéresse à des thèmes peu explorés (Babbie, 2005) et qui nécessite d'analyser les attitudes, les perceptions et les réactions des acteurs clés d'une communauté par rapport à la décroissance démographique (Bryman, 2004).

La question générale qui est à l'origine du présent travail de recherche se dégage de la littérature existante sur les *shrinking cities*, qui met en évidence la difficulté, pour les villes et les régions en décroissance, de planifier le territoire en tenant compte de scénarios de faible croissance ou de déclin de population. Nous avons identifié la notion de prise en compte de la décroissance dans les décisions de planification du territoire comme étant centrale, puisqu'elle conditionne le

niveau de proactivité des administrations publiques et le type de mesures qui sont implantées. Alors que les travaux de recherche ont jusqu'à maintenant portés principalement sur les villes de la *Rust Belt* et de l'Allemagne de l'Est, nous avons pour objectif d'alimenter la littérature portant sur les villes canadiennes, qui sont elles aussi susceptibles de connaître des trajectoires marquées par une décroissance démographique structurelle (Polèse et Shearmur, 2006). Par conséquent, la recherche vise d'abord à comprendre comment le déclin de la population influence les acteurs locaux et les politiques d'aménagement et d'urbanisme dans les régions métropolitaines canadiennes en situation de décroissance. Plusieurs sous-questions se sont greffées à ce questionnement initial. Est-ce que les acteurs locaux sont lucides par rapport à la situation démographique de leur territoire ? Sont-ils en mesure de reconnaître publiquement qu'il est possible que le territoire connaisse, dans le futur, un déclin important de population ? Mettent-ils en place des mesures dans l'objectif d'atténuer les conséquences possibles de la décroissance ? Les questions de recherche se sont ensuite précisées en fonction des particularités du cas d'étude. En effet, nous avons pu constater lors de l'analyse des documents de planification que le plus récent plan d'urbanisme adopté en 2012 par la Ville de Saint John témoignait d'une prise en compte de la décroissance et concordait avec les principes de l'approche du *smart shrinking*. De nouvelles questions de recherche ont alors émergé et nous ont amené à nous demander comment la Ville était parvenue à adopter un plan d'urbanisme qui s'appuie sur les principes du *smart shrinking*.

Tel que mentionné en introduction, cette recherche s'inscrit dans le cadre d'un projet plus large, qui s'intéresse aux trois régions métropolitaines canadiennes présentant les performances de croissance démographique les plus faibles au pays sur la période 1991-2011, soit Saguenay au Québec, Thunder Bay en Ontario et Saint John au Nouveau-Brunswick. Cette première sélection a été réalisée à partir des données de recensement de Statistiques Canada. Chaque région métropolitaine a fait l'objet d'une étude de cas distincte.

Le choix de réaliser une étude de cas s'inscrit dans le sillage des travaux de recherche sur le phénomène de la décroissance au Canada ayant été réalisés précédemment par Hall (2009, 2007), Lewis et Donald (2010), Schatz (2010) et Tremblay, Meloche et Scherrer (2016). Considérant la nature exploratoire des questions de recherche, la complexité du phénomène

étudié et la nécessité de tenir compte de la spécificité des territoires et des communautés à l'étude, l'étude de cas s'imposait comme la méthode la plus appropriée. En effet, l'étude de cas permet de s'intéresser aux dynamiques propres à un environnement ou à un groupe particulier (Eisenhardt, 1999). Cette stratégie se prête bien aux recherches qui visent à comprendre le quoi, le pourquoi et le comment d'un phénomène (Yin, 2009). L'étude de cas est également appropriée lorsque le degré de contrôle du chercheur sur le phénomène de recherche est faible (Yin, 2009). Dans le cadre de cette recherche, nous nous intéressons à un processus de planification qui s'est déroulé entre 2009 et 2012 et nous cherchons à mieux comprendre les attitudes des acteurs locaux par rapport à la question de la décroissance démographique. Le degré de contrôle vis-à-vis du sujet à l'étude est par conséquent nul, puisque nous nous intéressons, d'une part, à un processus de planification qui est terminé et, d'autre part, aux attitudes des acteurs locaux qui sont influencées par un amalgame complexe de facteurs. Enfin, la dimension temporelle justifie le recours à l'étude de cas plutôt qu'à une étude de nature historique (Yin, 2009). Puisque nous nous intéressons à des événements contemporains et que nous pouvons avoir accès directement aux acteurs auxquels nous nous intéressons dans le cadre de la recherche, l'étude de cas nous permet d'avoir recours à des sources de données diverses et complémentaires, incluant des entretiens.

Ce mémoire se base sur une étude de cas unique. Considérant les contraintes de temps associées à la réalisation du mémoire, cela nous permet d'aller chercher des données plus riches qu'avec une étude comparative. Dans la mesure où il existe quelques études de cas sur différentes villes canadiennes, l'ajout d'un nouveau cas vient contribuer à enrichir les connaissances existantes. Puisque les méthodes utilisées dans le cadre de ce mémoire s'inspirent des méthodes utilisées dans les autres études de cas canadiennes, une comparaison des résultats pourra éventuellement être possible et contribuer à alimenter des études comparatives à plus grande échelle.

3.2 Sources de données

Cette recherche s'appuie sur trois sources de données : les documents de planification récents de la Ville de Saint John, des articles de la presse locale et des entretiens. Les documents de

planification incluent le plan d'urbanisme *Plan SJ* (Ville de Saint John, 2011), adopté en 2012, et le rapport préliminaire qui a guidé sa réalisation, le *Technical Background Report* (ADI Limited, 2010). L'analyse qualitative de ces documents a été effectuée avant les entretiens. Elle a permis de répondre à notre question de recherche initiale et a fait émerger de nouvelles questions. Les résultats de cette analyse sont présentés au chapitre 5.

La revue de presse a consisté en une sélection d'articles publiés dans le journal local *Telegraph-Journal* et sur le site internet de *CBC New Brunswick* sur la période de 2009 à 2014 qui traitaient des thèmes généraux de la croissance démographique et économique ou qui faisait mention de *Plan SJ*. Ces articles ont servi à contextualiser l'analyse des documents de planification et à identifier les acteurs clés à solliciter pour la réalisation des entretiens. Les données issues de cette étape de la recherche n'ont par conséquent pas été analysées en tant que tel.

Les entretiens semi-structurés ont été réalisés aux mois de mai et juin 2014 auprès des acteurs clés de l'aménagement, de la politique municipale et du développement économique de la région métropolitaine de Saint John. Compte tenu des contraintes de temps associées à la réalisation du terrain de recherche, nous avions pour objectif de réaliser une quinzaine d'entretiens. Au total, seize entretiens d'une durée moyenne d'une heure ont été réalisés. L'identification des acteurs clés s'est d'abord effectuée à partir de la revue de presse locale dont nous avons fait mention précédemment. La sélection a ensuite été complétée et validée à partir de discussions avec deux experts du *Urban and Community Studies Institute* et du *Department of History and Politics* de l'Université du Nouveau-Brunswick. Au fil des entretiens, la sélection fut également bonifiée par la technique boule de neige, c'est-à-dire que de nouveaux participants ont été ajoutés selon les recommandations des participants rencontrés. Les participants ont été sélectionnés en fonction de l'emploi qu'ils occupent. Trois grandes catégories de participants ont été ciblées : les acteurs clés de l'aménagement, ceux de la politique municipale et ceux du développement économique. Identifiés par les participants comme des acteurs clés au sein de la communauté, deux acteurs du milieu communautaire ont été ajoutés à la sélection initiale. Les interventions de ces acteurs n'ont pas été utilisées directement dans l'analyse mais ont contribué à mieux comprendre le contexte social et économique de Saint John.

La sélection des participants à l'étude est ainsi relativement similaire à ce que l'on retrouve dans les travaux de Tremblay, Meloche et Scherrer (2016) sur Saguenay, de Hall (2007) sur Sudbury et de Schatz (2010) sur Sudbury et Youngstown, ce qui permet une certaine comparabilité des résultats. Puisque les dynamiques de décroissance sont multiscalaires et qu'il est nécessaire de bien comprendre le fonctionnement de la région dans son ensemble, les acteurs ont été ciblés en fonction de l'unité territoriale pertinente à leur emploi. Ainsi, la sélection comprend des acteurs dont l'emploi les amène à travailler à une échelle locale (ville de Saint John ou municipalités de banlieue), régionale et provinciale. La composition de la sélection des répondants apparaît dans le tableau 4.

Tableau 4 : Composition de la sélection de participants aux entretiens

	Ville	Banlieues	RMR	Province
Aménagement	3			
Politique	2	2		
Économique	2		4	1
Communautaire	2			

Évidemment, les profils des individus rencontrés ne sont pas unidimensionnels. La grande majorité des acteurs travaillant pour la Ville, par exemple, étaient à la fois des résidents des municipalités de banlieues. Certains avaient précédemment occupé une fonction dans un autre organisme qui les auraient fait basculer dans une autre catégorie d'emploi. La plupart étaient originaires de la ville alors que certains ne s'étaient installés à Saint John que depuis quelques années. Comme le rappelle Kaufmann (2011), l'important est de toujours bien cadrer les discours d'entretien lorsqu'on les analyse : identifier qui les a prononcés et dans quel contexte.

Les acteurs clés identifiés ont été sollicités par courriel. La lettre de sollicitation qui leur a été envoyée se trouve à l'annexe 1. La lettre de sollicitation présente de manière générale l'objectif du projet de recherche et les modalités de la rencontre. Le sujet de la recherche y est présenté de manière neutre. On y mentionne que l'objectif de la recherche est de comprendre comment les tendances démographiques influencent les actions publiques en matière d'aménagement du

territoire. Les participants y sont sollicités pour discuter de leur pratique professionnelle et de leurs perceptions sur les tendances démographiques et leur impact sur le développement économique local.

L'usage du terme « déclin démographique » a délibérément été évité dans les lettres de sollicitation. Celles-ci réfèrent plutôt aux « tendances démographiques » et au développement de Saint John en général. L'objectif était d'éviter de décrire la situation de Saint John de manière négative, ce qui aurait pu nuire au recrutement de participants.

Puisque le sujet du déclin démographique pouvait s'avérer délicat à aborder, les entretiens n'ont pas été enregistrés. Cette décision s'appuyait sur les travaux de Hall (2007) et de Tremblay (2013) qui ont décrit le malaise que semblait générer le sujet de la décroissance démographique auprès de certains participants aux entretiens. L'ensemble des propos des participants et des sujets abordés ont été notés à la main pendant les entretiens. Un effort particulier a été apporté pour faire en sorte que ces notes soient le plus exhaustives possibles. Dans les heures et les jours suivants les entretiens, la première version des notes a été révisée afin de compléter les abréviations ou les idées qui avaient été résumées par des mots clés. Certaines expressions des participants ont été notées telles quelles lors des entretiens, ce qui explique la présence de citations directes dans le texte.

3.3 Analyse des données

Les documents de planification et les notes d'entretiens ont été soumis à une analyse qualitative. Les deux sources de données ont été traitées en suivant les grandes étapes qui sont présentées dans le tableau 5 et qui s'inspirent de la démarche de codification proposée par Creswell (2014).

Tableau 5 : Démarche de codification des données

Étape 1	Lire et organiser l'ensemble du matériel de manière à en avoir une vue d'ensemble.
Étape 2	Passer chaque document en revue, en prenant des notes préliminaires.
Étape 3	Établir une liste des thèmes présents dans les documents. Identifier les thèmes communs à l'ensemble des documents. Identifier les autres thèmes importants et les thèmes marginaux.
Étape 4	Relire l'ensemble des documents et identifier les passages correspondant aux thèmes listés à l'étape 3.
Étape 5	Établir des groupes de thèmes. Identifier les interrelations entre les thèmes.
Étape 6	Pour chaque thème, assembler tous les passages dans un même document et procéder à l'analyse.
Étape 7	Si nécessaire, ajouter de nouveaux thèmes et ajuster la classification des passages.

(adapté de Creswell, 2014 : 198)

La première étape de l'analyse a consisté en une lecture en profondeur du matériel. Puis, les passages se rattachant aux concepts clés de la recherche ont été soulignés et identifiés par des mots clés. Dans le cas des documents de planification, il s'agissait en particulier d'identifier les passages qui correspondaient (ou contrevenaient) aux principes du *smart shrinking* identifiés au chapitre 2. Dans le cas des entretiens, l'analyse visait d'abord à identifier des thèmes consensuels ou divergents. Étant donné le nombre restreint d'entretiens et la nature de la sélection, aucune méthode de nature quantitative ou de hiérarchisation des observations n'a été utilisée. Il s'agissait en premier lieu d'identifier les passages où les participants exprimaient leur perception par rapport à la situation démographique de la ville. Au fil des relectures, plusieurs thèmes récurrents ont été identifiés. Les notes d'entretien ont systématiquement été relues de manière à identifier ces nouveaux thèmes et à identifier les passages pertinents à l'aide d'un mot-clé.

Les passages retenus ont ensuite été rassemblés dans un document *Word* et regroupés par grands thèmes. Plusieurs allers-retours entre le matériau de base et ces documents synthèses ont été effectués, jusqu'à ce qu'il y ait saturation et que l'ensemble des thèmes pertinents à la recherche

présents dans les documents et les notes d'entretien aient été identifiés. Ce processus itératif d'aller-retour ou de frottement (Kaufmann, 2011) entre le matériau et les questions de recherche a permis d'organiser les observations principales en un tout cohérent.

3.4 Limites de la recherche

Les observations qui émanent de l'analyse des documents de planification et des entretiens permettent de décrire la situation à un moment donné. Les entretiens ont eu lieu en 2014, deux ans seulement après l'adoption de *Plan SJ*. On peut supposer que cette proximité dans le temps avec le processus de planification a pu influencer les propos des répondants. D'une part, la préparation et l'adoption du Plan avait généré une importante mobilisation citoyenne et le sujet était frais à l'esprit des participants aux entretiens. D'autre part, la mise en œuvre du plan n'était pas encore amorcée, puisque la Ville était toujours en processus d'adoption des règlements d'urbanisme en concordance avec le Plan au moment des entretiens. Les orientations présentées dans le Plan n'avaient donc pas encore été confrontées à la réalité au moment des entretiens. Enfin, le processus de planification s'est déroulé dans un contexte économique particulier. Il est par conséquent possible que les propos et les attitudes des mêmes acteurs que nous avons rencontrés évoluent dans le temps.

Ensuite, la sélection des participants ne constitue pas un échantillon représentatif. Un effort particulier a été effectué afin de sélectionner un groupe de participants le plus diversifié possible. La sélection segmentait les participants selon leur catégorie d'emploi (aménagement, politique municipale, développement économique) et selon leur échelle géographique d'appartenance (ville centre, municipalités de banlieue, région métropolitaine, province). Bien qu'un effort particulier ait été réalisé afin de solliciter une variété d'acteurs différents, certaines figures importantes n'ont pas été rencontrés. Nous n'avons pas rencontré, notamment, le maire de la ville, des représentants de la famille *Irving* ou des élus provinciaux. Les résultats de la recherche sont par conséquent influencés par ces limites.

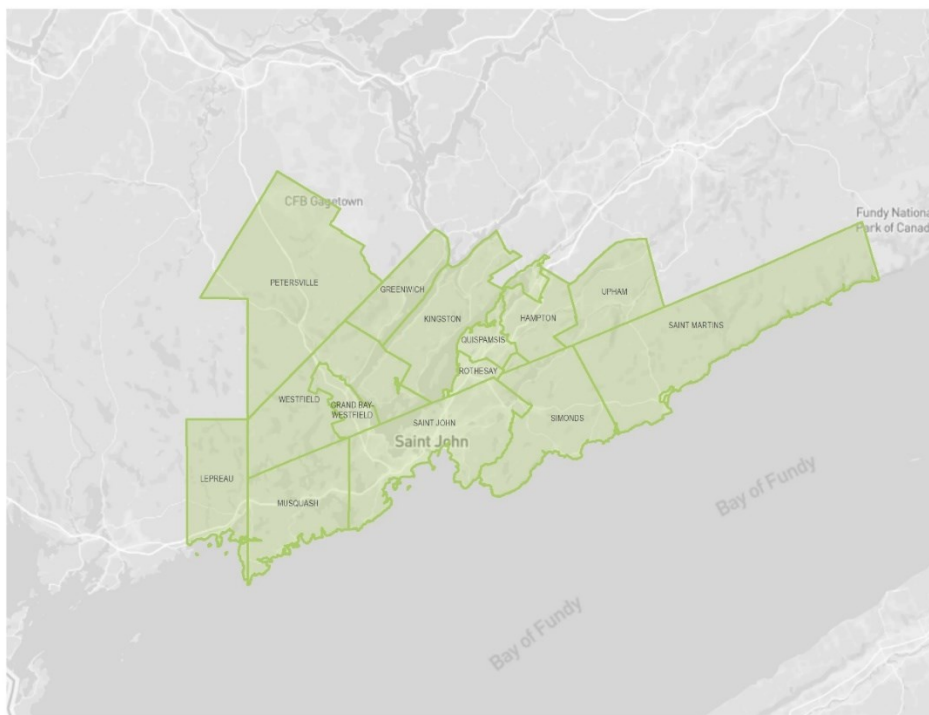
CHAPITRE 4 : MISE EN CONTEXTE

Ce chapitre présente le contexte démographique, géographique et économique de Saint John.

4.1 Portrait de la décroissance démographique à Saint John

Saint John est une ville portuaire, qui est bordée au sud par la baie de Fundy et qui comptait 67 575 habitants en 2016. Historiquement considérée comme étant la plus grosse ville de la province du Nouveau-Brunswick, Saint John se situe désormais, et ce depuis le recensement de 2016, en deuxième place derrière Moncton en termes de population. La population de la ville de Saint John représente environ la moitié de la population de la région métropolitaine, qui comptait 126 202 habitants en 2016 (Statistiques Canada, 2016). La carte 1 montre l'étendue couverte par la région métropolitaine de Saint John.

Carte 1 : Territoire de la RMR de Saint John



Sources : Statistiques Canada (2011), Mapbox (2016)

La décroissance démographique à Saint John est multiscalaire. En effet, la ville, la région métropolitaine et la province sont en situation de déclin ou de faible croissance. Saint John fait d’abord partie d’une province - même d’un ensemble de provinces – dont les performances en termes de croissance démographique sont les plus faibles au Canada (voir le tableau 6).

Au sein de la province du Nouveau-Brunswick, on constate que la RMR de Saint John se positionne loin derrière la RMR de Moncton et l’agglomération de Fredericton en termes de croissance démographique (voir le tableau 7). En effet, alors que la RMR de Moncton et l’agglomération de Fredericton ont connu une croissance positive entre chaque période de recensement, la RMR de Saint John a connu une faible décroissance entre chaque période de recensement précédant celle de 2006 à 2011. Au total, Moncton et Fredericton ont respectivement enregistré une croissance de 27,8 % et de 25,4 % entre 1991 et 2011 alors que la population du Grand Saint John n’a augmenté que de 1,5 % sur cette période.

L’écart s’accroît à l’échelle des municipalités. En effet, les municipalités de Moncton et de Fredericton ont connu une croissance de 21,6 % et de 21% entre 1991 et 2011, tandis que la population de la municipalité de Saint John a décliné de 6,5 % (voir le tableau 7).

Tableau 6 : Croissance de la population dans les provinces canadiennes (1991-2011)

Provinces	1991-1996	1996-2001	2001-2006	2006-2011	Population 2011
Terre-Neuve-et-Labrador	-2,9%	-7%	-1,5%	1,8%	514 536
Île-du-Prince-Édouard	3,7%	0,5%	0,4%	3,2%	140 204
Nouvelle-Écosse	1%	-0,1%	0,6%	0,9%	921 727
Nouveau-Brunswick	2%	-1,2%	0,1%	2,9%	751 171
Québec	3,5%	1,4%	4,3%	4,7%	7 903 001
Ontario	6,6%	6,1%	6,6%	5,7%	12 851 821
Manitoba	2%	0,5%	2,6%	5,2%	1 208 268
Saskatchewan	0,1%	-1,1%	1,1%	6,7%	1 033 381
Alberta	5,9%	10,3%	10,6%	10,8%	3 645 257
Colombie-Britannique	13,5%	4,9%	5,3%	7,0%	4 400 057

Source : Statistiques Canada Recensements de 2011, 2006, 2001 et 1996.

Tableau 7 : Croissance de la population dans les villes et régions métropolitaines du Nouveau-Brunswick

	1991	1996	2001	2006	2011	1991-2011(%)
Moncton RMR (1)	108 449	114 475	118 678	126 424	138 644	27,8
Fredericton AGG (2)	75 181	79 432	81 861	86 226	94 268	25,4
St John RMR	125 838	125 705	122 678	122 389	127 761	1,5
Moncton (ville)	56 823	59 313	61 046	64 128	69 074	21,6
Fredericton (ville)	46 466	46 507	47 580	50 535	56 224	21,0
Saint John (ville)	74 969	72 494	69 661	68 043	70 063	-6,5

Source : Statistiques Canada, Recensements de 2011, 2006, 2001 et 1996.

(1) Les données de 1996 et 1991 ont été ajustées pour tenir compte de l'annexion de la paroisse de St-Paul en 2001

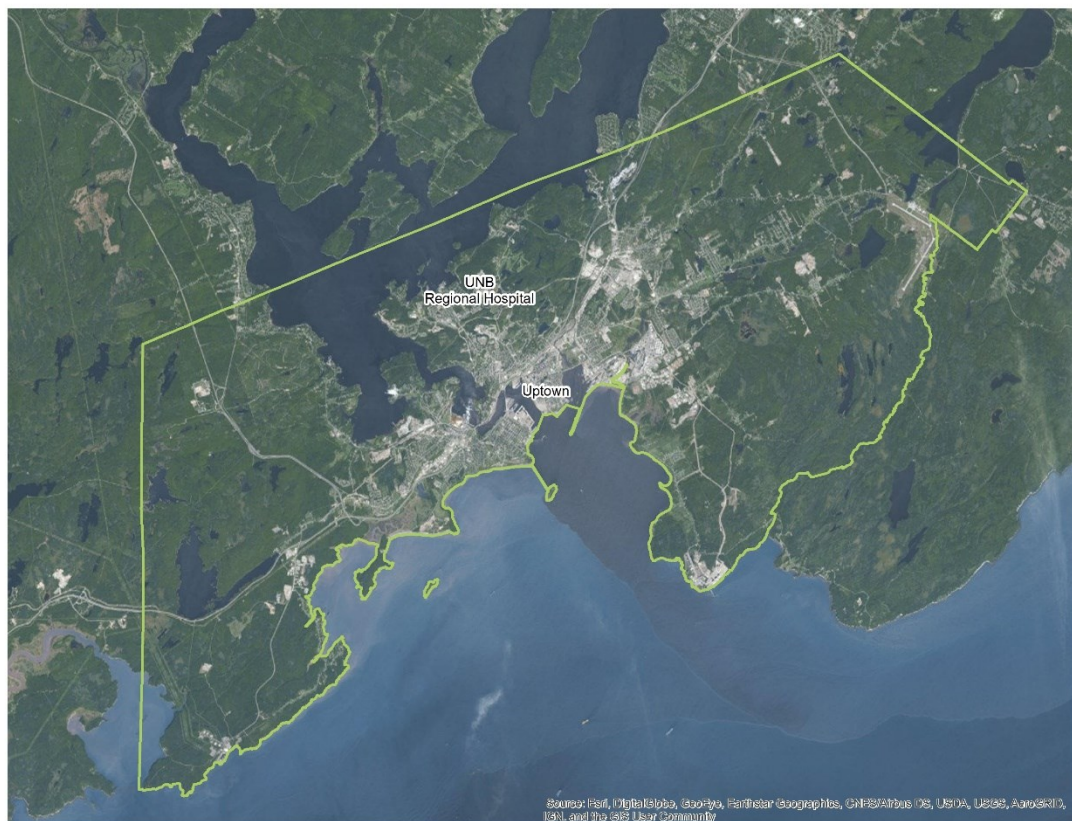
(2) Les données de 2006, 2001, 1996 et 1991 ont été ajustées pour tenir compte de l'annexion de la paroisse de Gladstone en 2011

À l'échelle de la région, on constate que la population de la RMR de Saint John stagne, alors que celle de la ville décline. La population de la ville de Saint John a atteint sa taille maximale au début des années 1970, en raison de la fusion avec la municipalité de Lancaster et la paroisse de Simonds (Marquis, 2010). La population de 89 115 habitants enregistrée lors du recensement de 1971 n'a par la suite cessé de diminuer, jusqu'au recensement de 2011, où l'on observe une légère augmentation entre 2006 et 2011.

4.2 Contexte géographique de Saint John

Malgré le déclin de population continu qu'a connu la ville depuis les années 1970, Saint John demeure le centre d'emploi principal de la région métropolitaine, concentrant près de 75% des emplois sur son territoire (Ville de Saint John, 2011). Les emplois se répartissent en deux pôles distincts. Le premier pôle se situe dans le « *Uptown* », centre urbain historique de Saint John et le deuxième, qui regroupe l'hôpital régional et le campus de l'Université du Nouveau-Brunswick, se trouve dans un quartier de typologie suburbaine situé au nord de la ville (voir la carte 2).

Carte 2 : Territoire de la ville de Saint John



Sources : Statistiques Canada (2011), Esri (2016)

L'étalement urbain constitue un enjeu majeur pour la ville de Saint John. Car, même si la population décline, l'empreinte spatiale de la ville continue d'augmenter (ADI Limited, 2010). À partir des années 1950, la ville a suivi un modèle de développement de faible densité et s'est étalée dans l'espace au sein de ses propres limites administratives (Ville de Saint John, 2011). La construction d'infrastructures de transport et les politiques permissives ont favorisé le développement de secteurs périphériques de faible densité qui n'étaient pas encore desservis par les réseaux d'aqueduc et d'égouts (Ville de Saint John, 2011). Les fusions municipales de 1967 ont contribué davantage à l'expansion du territoire de la ville, dont la superficie a alors atteint les 316 kilomètres carrés. Le territoire de la ville se caractérise aujourd'hui ainsi : le noyau urbain occupe 5% du territoire de la ville, les quartiers de type suburbains en occupent 19% et les secteurs ruraux 76% (ADI Limited, 2010). La grandeur du territoire et la faible densité de population font en sorte que les coûts per capita associés à l'entretien des infrastructures et à la

fourniture des services municipaux tels que la collecte des déchets ou les services d'incendie, sont élevés.

Le développement de nouveaux secteurs en périphérie de la ville a également eu pour effet d'accentuer le déclin du noyau urbain, qui connaît les plus forts taux de déclin démographique au sein de la ville (ADI Limited, 2010; Vibrant Communities, 2008). Les disparités socioéconomiques s'observent de façon marquée à l'échelle de la RMR de Saint John (Marquis, 2010) et au sein des limites administratives de la ville (Vibrant Communities, 2008). Cinq quartiers centraux affichent des taux particulièrement préoccupants de pauvreté, de criminalité et de violence : *Crescent Valley*, *Old North End*, *Lower West Side*, *South End* et *The Village* (Vibrant Communities, 2008). La faible demande en immobilier, les indicateurs de pauvreté élevés et le faible dynamisme économique se matérialisent également dans les quartiers centraux à travers un nombre important de bâtiments abandonnés et de terrains inutilisés ou sous-utilisés (ADI Limited, 2010). Entre 2000 et 2010, 234 bâtiments auraient été démolis dans les quartiers centraux de Saint John sans être remplacés (ADI Limited, 2010) (voir photos 1 à 4).

La faiblesse du marché immobilier s'observe également à travers les difficultés qu'éprouve la Ville à concrétiser des projets d'aménagement sur ses propriétés les plus stratégiques. Le projet de redéveloppement du *Saint John Inner Harbor* en est un exemple. Suite à un ambitieux exercice de planification réalisé en 2003 (Urban Strategies et al., 2003), on prévoyait un grand projet de développement urbain, alliant la construction de condos haut de gamme et l'aménagement d'un parc en bordure de l'eau. Or, le site, où se trouvait autrefois une raffinerie de sucre démolie en 2004, était toujours vacant en 2014 (voir photo 5). On lit sur le site de *Saint John Waterfront*, organisme paramunicipal en charge du projet, que l'idée a été complètement abandonnée et que des usages industriels étaient maintenant envisagés pour le site (Saint John Waterfront, s.d). Cet exemple pointe vers un autre défi de taille pour la ville de Saint John, soit celui de la forte présence industrielle dans la ville.

Photos 1 à 4 : Terrains vacants dans la ville de Saint John



SB, 2014

Les activités industrielles sont présentes dans presque tous les quartiers de la ville de Saint John. Sources de nuisances et de problèmes de cohabitation, ces activités ont aussi pour impact de monopoliser des terrains d'intérêt stratégique pour la ville (ADI Limited, 2010). Le port de Saint John, par exemple, monopolise la quasi-totalité des terrains en bordure de l'eau à proximité des quartiers centraux (voir photo 6 et 7). La famille Irving représente également un important propriétaire foncier. Marquis (2009 : 358) dresse la liste des entreprises opérées par la famille *Irving* à Saint John : deux usines de pâtes à papier, une raffinerie de pétrole, un chantier naval, une scierie, une flotte de pétroliers, une compagnie maritime, des stations-services et des dépanneurs, une usine de fabrication d'acier, une usine de béton, une entreprise de distribution

de pneus, une chaîne de magasins de matériel de rénovation et d'articles de sports, trois compagnies de transport routier, etc. La photo 8 montre l'usine de pâte à papier *Irving Pulp and Paper Limited*. L'usine se situe à proximité du site des Chutes réversibles, l'une des attractions touristiques les plus importantes de la ville.

La dominance des activités industrielles en termes d'occupation du territoire est relativement récente et remonte aux années 1960, alors que la ville a misé sur le développement d'industries lourdes et la modernisation de son port pour relancer son économie (Marquis, 2009). La section qui suit propose un survol de la trajectoire économique de la ville de Saint John.

Photo 5 : Vue du site de l'ancienne raffinerie de sucre Lantic



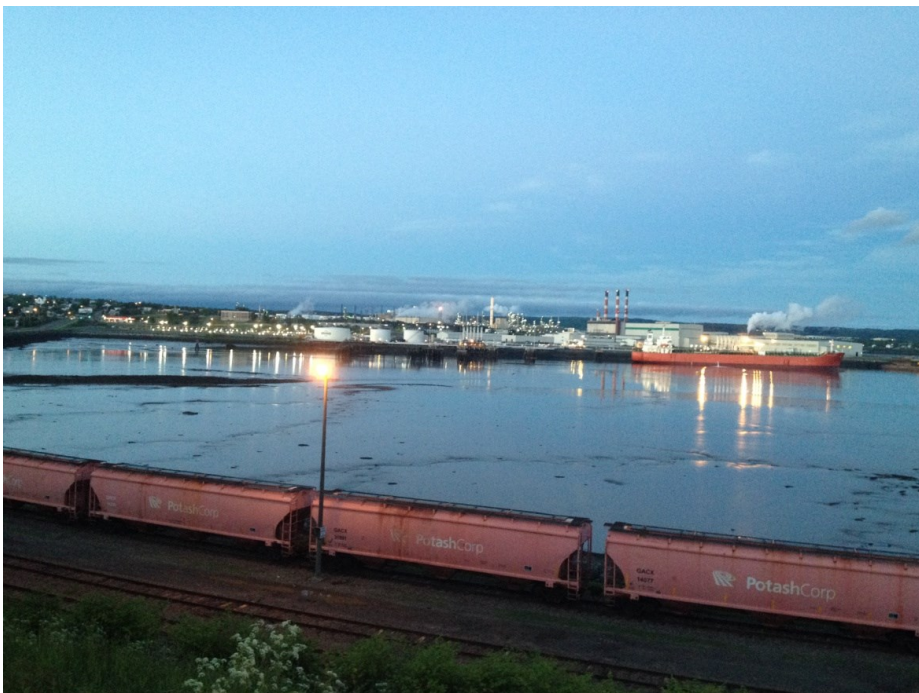
SB, 2014

Photo 6 : Vue sur le *Long Wharf Terminal*



SB, 2014

Photo 7 : Vue sur la raffinerie Irving et le terminal de potasse depuis le *South End*



SB, 2014

Photo 8 : Vue sur l'usine *Irving Pulp and Paper Limited*, à proximité des Chutes réversibles



SB, 2014

4.3 Contexte économique de Saint John

À l'époque de la confédération, Saint John était une ville relativement prospère (Marquis, 2009). Les secteurs du bois d'œuvre et de la construction navale constituaient sa base économique (Marquis, 2009). Vers la fin des années 1850, la ville constituait le plus grand centre de construction navale dans les Maritimes (Robertson, 1994). La ville éprouva toutefois rapidement des difficultés sur le plan économique. La fin des années 1850 marqua le début d'une trajectoire de déclin économique pour la ville. La production de navires avait déjà diminué de 20% vers la fin des années 1850 par rapport à la décennie précédente (Arif, 2016). En 1870, la demande pour les navires en bois avait diminué considérablement et le marché du bois d'œuvre connaissait des difficultés. On observa un important déclin de population à partir des années 1880 à l'échelle de la ville, mais également dans l'ensemble des provinces Maritimes (McAnn, 1993).

À partir des années 1890, Saint John tenta de miser sur sa localisation géographique pour jouer un rôle stratégique dans le transport de marchandises vers Montréal. Puisque les navires ne pouvaient se rendre jusqu'à Montréal en hiver, dû à la formation de glace sur le Saint-Laurent, la ville se positionna en tant que port d'hiver de la grande métropole. Cette initiative ne réussit toutefois pas à produire les résultats escomptés en termes d'emplois et de revenus (Marquis, 2010). À partir de 1959, alors que l'inauguration de la voie maritime et la mise en circulation de brise-glaces sur le Saint-Laurent permirent aux navires de se rendre directement à Montréal en hiver, le port de Saint John perdit définitivement son avantage compétitif (Marquis, 2010). Saint John chercha ensuite à diversifier son économie en misant sur les activités industrielles et sur la modernisation de son port (Marquis, 2009).

À partir des années 1960, K.C. Irving s'imposa comme une figure importante dans le développement économique de Saint John. L'homme d'affaires fit l'acquisition d'un chantier de construction navale en 1959, investi 50 millions de dollars dans une raffinerie de pétrole qui ouvrit en 1960 et fit l'acquisition d'une usine de pâtes à papier et de plusieurs autres entreprises (Marquis, 2010). L'influence de la famille Irving sur l'économie du Grand Saint John est encore aujourd'hui considérable, malgré les efforts réalisés pour atteindre une diversification économique. Marquis (2009) décrit la situation selon ces termes :

« Strictly speaking, Saint John is not a company or even a single-industry town where employment is dominated by one corporation or where an extractive or industrial enterprise owns or monopolizes housing, retail outlets, community facilities and so on. Politicians sought economic diversification, such as in the 1960s and 1970s when they developed industrial parks (Abdel-Rahman, 2000; Globe and Mail, 1972c). Yet the Irving influence, especially because of the family's control of the province's media, is considerable » (p. 357).

La ville s'engagea à partir de la fin des années 1960 dans une série de méga-projets, financés en grande partie par le gouvernement fédéral : « Continued port development and "mega projects," which perpetuated a boom-and-bust cycle for the construction industry, became the norm for Saint John by the late 1960s when it was selected as one of twenty two "growth centres" deserving federal funding for infrastructure and industrial promotion » (Marquis, 2010 : 99). Parmi les grands projets réalisés durant cette période, on compte la centrale thermique de

Coleson Cove, la centrale nucléaire de Point Lepreau, une première expansion de la raffinerie de pétrole Irving et le terminal pétrolier en eau profonde Canaport (Marquis, 2010). Ces grands projets ont généré des pics en termes de création d'emplois durant les périodes de construction. Ces emplois ont cependant été comblés en majeure partie par des travailleurs qualifiés provenant de l'extérieur de la région et venus s'installer de manière temporaire dans la ville (Marquis, 2010).

Saint John ne fut pas épargnée par le déclin du secteur manufacturier qui s'observa dans l'ensemble des villes industrielles à partir des années 1970. De nouvelles activités permettant la diversification de l'économie se sont implantées dans la ville. Saint John accueillit notamment dans les années 1960 un campus satellite de l'Université du Nouveau-Brunswick et inaugura un nouvel hôpital régional en 1982 (ADI Limited, 2010). Malgré cela, la ville continua de supporter le développement du secteur industriel au cours des années 1980, une trajectoire peu commune au sein des villes occidentales (Marquis, 2010).

Au début des années 2000, la ville a été touchée par la fermeture de son chantier naval, qui avait opéré durant près de quatre-vingt ans et employé près de quatre mille travailleurs à son sommet en 1991 (CBC News, 2003; CBC News, 2000; Cox, 2003). La fermeture de la raffinerie de sucre Lantic, à cette même période, entraîna aussi la perte d'environ 300 emplois manufacturiers et le nombre d'emplois générés par les activités portuaires commença à décliner (Marquis, 2010).

Émergeant comme la promesse d'un potentiel regain économique, *Irving Oil* annonçait en 2006 la construction d'une deuxième raffinerie de pétrole qui devait doubler la capacité de production de pétrole raffiné à Saint John (CBC News, 2006). Ce projet constituait la pierre angulaire d'une stratégie visant à faire de Saint John une plaque tournante en matière de ressources énergétiques. Comme on le lit dans cet article du *Globe and Mail* : « New Brunswick's powerful Irving family is poised to take a giant step in developing a continental energy hub in Saint John, with an announcement expected today that the family's oil arm will build its second major refinery in the city » (Pitts, 2006). Le projet de *hub* énergétique comprenait cinq autres grands projets : la construction d'un terminal de gaz naturel, la construction d'un pipeline de gaz naturel, la restauration d'un réacteur nucléaire et l'ajout d'un deuxième réacteur à la centrale nucléaire de

Point Lepreau ainsi que l'exploitation d'une nouvelle mine de Potasse dans la municipalité de Sussex (Pitts, 2008; Government of New-Brunswick, 2008a).

Dans un article publié en 2008 dans le *Globe and Mail*, on décrit les effets attendus de ces projets : une population qui atteindrait 140 000 personnes en 2021 dans le Grand Saint John et la création de 33 000 nouveaux emplois en 2012 (Pitts, 2008). Avec la participation conjointe des gouvernements du palier fédéral et du palier provincial ainsi que de la compagnie *Irving Oil*, la démarche *Benefits Blueprint* a été initiée dans l'objectif de maximiser les retombées de ces projets énergétiques (Government of New-Brunswick, 2008b). Dans une publication officielle du groupe de travail *Benefits Blueprint* datant d'avril 2008, la croissance attendue est décrite comme étant structurante et à long terme :

« Other areas in Canada and abroad have experienced rapid growth, not always successfully, and provide valuable lessons. Fortunately, New Brunswick is not facing a boom and bust scenario. Rather, we are looking at growth similar to the Irish “Celtic Tiger” experience, where education was fundamentally linked to social and economic development; where they built infrastructure and institutions as the economy expanded, and where the community worked to attract more economic development as the initial wave unfolded. Our growth would be similarly steady and planned, setting the stage for generations of opportunity. This is all within the realm of the possible, but only if we do this right » (*Benefits Blueprint*, 2008 :2).

Or, le projet de raffinerie d'*Irving Oil* est annulé en juillet 2009. Les conditions économiques et la baisse de la demande pour les produits pétroliers sont alors évoquées pour justifier le retrait du projet (CBC News, 2009; McCarthy, 2009).

Plus récemment, en 2013, *Irving Oil* annonçait un investissement potentiel de 300 millions pour la construction d'un terminal maritime dédié à l'exportation du pétrole albertain qui serait acheminé via l'oléoduc Énergie-Est (Bissett, 2013). Le projet a obtenu de nombreux appuis politiques, incluant ceux de David Alward, premier ministre du Nouveau-Brunswick et de Mel Norton, maire de Saint John (McCarthy, 2013). Le projet risque pourtant de n'avoir que très peu de répercussions positives en termes de création d'emplois :

« For Irving, the pipeline offers an important new source of lower-cost crude as refineries in the Atlantic basin struggle with high international oil prices, industry overcapacity and weak demand growth for refined products. Under the current plan, few permanent jobs will be created. But for the depressed city of Saint John, a major construction project with the possibility of industrial spinoffs provides a rare bit of good news » (McCarthy, 2013).

Certains motifs se dégagent de la trajectoire économique de Saint John. L'économie est sujette à des fluctuations qui dépendent fortement des investissements des différentes entreprises de la famille Irving et du gouvernement fédéral (Marquis, 2010). Les projets soutenus par ces investissements ne génèrent pas nécessairement un nombre important d'emplois. En effet, les besoins en main d'œuvre sont principalement concentrés lors des phases de construction, puis diminuent lorsque les industries sont en opération (Marquis, 2010). Les emplois qui sont créés sont par conséquent de nature temporaire. Bref, si l'économie de Saint John connaît des fluctuations de nature cyclique, la démographie, elle, suit une trajectoire continue de décroissance. Dans le cadre de cette recherche, nous ne ferons par conséquent pas de distinction entre Saint John et les autres cas de ville en décroissance étudiées dans la littérature sur les *shrinking cities*. Le chapitre qui suit présente le manuscrit d'article.

CHAPITRE 5 : MANUSCRIT D'ARTICLE

Introduction

Fertility rates falling under population replacement level are now a dominant trend in developed countries (Baron, Cunningham-Sabot, Grasland, Rivière & Van Hamme, 2010). In the absence of a natural population increase, cities and regions now depend on immigration to stabilise or grow their population size. Migratory patterns, however, are unevenly distributed since they are closely linked to economic opportunities (Polèse & Shearmur, 2006). In a context of globalization and polarization of growth, the best positioned metropolitan areas act as magnets for population and economic growth while small and mid-sized cities become increasingly vulnerable to sustained population decline (Polèse & Shearmur, 2006).

In Canada, the polarization of growth in the country's biggest metropolitan areas (Toronto, Montréal, Ottawa-Gatineau, Vancouver, Calgary and Edmonton) is increasing since the 1990s (Hall & Hall, 2008; Bourne & Simmons, 2003). Peripheral regions, in contrast, suffer from this uneven distribution of growth. The metropolitan areas of Saint John, Saguenay and Thunder Bay, for instance, recorded net population losses between at least two census periods of five years from 1991 to 2011.

While population decline becomes a pressing issue, the literature shows that shrinking communities have trouble to plan ahead for slow growth or no growth scenarios (Schatz, 2013; Leo & Anderson, 2006; Bourne & Simmons, 2003; Leo & Brown, 2000). The main barriers to the adoption of appropriate policies identified in previous research include the stigma associated with population decline (Bernt, 2009; Wiechmann, 2009), the lack of tools (Oswalt, 2005) and the limited capacities of those communities in terms of financial resources (Warkentin, 2012) and human capital (Schatz, 2013). Despite the growing interest about shrinking cities and the smart shrinking approach in the literature since the 2000s (Fol & Cunningham-Sabot, 2010; Wiechmann, 2008), there are few documented cases of cities who implemented planning policies tailored for scenarios of sustained population decline. In the literature, the *Youngstown*

2010 Plan (United States) and the *Stadtumbau Ost* (Germany) program are the two most discussed planning documents (Schatz, 2010; Florentin, Fol & Roth, 2009). While those two examples took place in cities that experienced drastic population decline and widespread abandonment (Bernt, 2014; Schatz, 2010), Canadian shrinking cities' milder situation regarding population decline provides an interesting ground for research. It allows for instance to explore the idea of planning in anticipation of sustained population decline rather than merely reacting to it.

Through a case study of Saint John, a Canadian shrinking city located in New-Brunswick, we aim to understand how sustained population decline shapes planning policies. Through a qualitative analysis of *Plan SJ*, Saint John's most recent Municipal Plan, we found that the city adopted planning policies that acknowledge sustained population decline scenarios. We then conducted 16 semi-structured interviews with elected officials, planners and key informants from the economic development sector of the Greater Saint John in order to understand: 1) To what extent does the community endorse *Plan SJ*'s vision regarding the acknowledgment of sustained population decline scenarios?; 2) How was the planning process influential in allowing the community to overcome the stigma of population decline?; and 3) In which context did this culture change occurred? We found that a collective deception, successfully leveraged by the City's planning department, acted as a catalyst for a culture change in the community and led to the adoption of a new Municipal Plan that takes slow growth or sustained population decline scenarios into account.

The first part of this article presents a review of the literature on shrinking cities and the smart shrinking approach, followed by a brief presentation of the case study and the methodology. Results are then presented following the sequence of the research questions. A discussion follows in the conclusion.

Planning in shrinking cities

According to the *Shrinking Cities International Research Network*, a shrinking city is "a densely populated urban area with a minimum population of 10,000 residents that has faced population

losses in large parts for more than two years and is undergoing economic transformations with some symptoms of a structural crisis” (Blanco & al. 2009). We base our working definition of shrinking cities on the following elements. Firstly, the concept of shrinking cities refers to a structural pattern of population decline (Baron & al., 2010). While urban decline in the city core is often concomitant to shrinking dynamics, demographic decline has to affect the metropolitan region as a whole (Baron & al., 2010). Therefore, while our focus is on the policies that central cities implement, the shrinking cities concept refers to a phenomenon that occurs at a metropolitan scale.

Secondly, it addresses the issue of population decline through the lens of the second demographic transition. Developed by Van de Kaa (1987), the theory of the second demographic transition highlights how societal changes in industrialised countries results in a diminution of birth rates under population replacement levels. Population decline is thus conceived as unlikely reversible.

Thirdly, shrinking cities refers to the spatial effects of population decline. It refers to regions that were planned and built to accommodate a given population, but that are now oversized. Diminishing population densities, underused infrastructure networks, abandoned and decaying buildings as well as diminishing fiscal revenues are therefore current challenges for shrinking cities (Bernt, 2009; Moss, 2008; Koziol, 2004).

In general, cities – no matter their demographic trajectories – tend to follow unsustainable development paths that consume excessive space and financial resources (Leo & Anderson, 2006). While warnings about urban sprawl’s high cost have tended to be disregarded over time, the urge for change appears in a striking way when it meets shrinking cities’ thinning municipal budgets. This change, as the literature on shrinking cities suggests, requires a break with the growth paradigm (Leo & Anderson, 2006; Bourne & Simmons, 2003; Leo & Brown, 2000). To increase their resiliency, shrinking cities will have to shift their focus on the attraction of growth towards preparing adequately for sustained population decline.

As the literature on shrinking cities advocates for a paradigm shift, it however reveals how this change is hard to initiate. First, the stigma associated with population decline impedes the implementation of planning policies tailored for a smaller population size (Bernt, 2009; Wiechmann, 2009). Acknowledging the possibility of a future marked by sustained population decline can indeed be perceived as a political failure, or as a lack of will to fix the problem (Schatz, 2010). Second, urban planning is by essence a discipline oriented towards growth management (Popper & Popper, 2002; Claude & Saunier, 1999). Planners in shrinking communities face a lack of tools and references (Oswalt, 2005), as well as diminished financial and human capital resources (Warkentin, 2012).

Two typical reactions to demographic decline are thus observed in shrinking communities: inertia or the implementation of policies aiming at attracting new population and economic growth (Hackworth, 2014; Schatz, 2013; Wiechmann & Pallagst, 2012; Albecker, Cunningham-Sabot, Florentin, Fol & Roth, 2010). Inertia leads shrinking communities to wait until the symptoms of decline can no longer be ignored (Baron & al., 2010). While planning could have alleviated the consequences of decline, communities are instead forced to react in extreme conditions. Growth oriented measures also contribute to delay the adoption of appropriate planning policies. They furthermore monopolize public funds and put communities at risk of indebtedness (Hackworth, 2015).

Two early examples paved the way for a new planning approach in shrinking cities: the *Stadtumbau Ost* program in Germany and the *Youngstown 2010 Plan* in the United States. For the first time, local administrations adopted planning principles that acknowledged population decline as a structural and unlikely reversible trend (Bernt, 2014; Schatz, 2013; Wiechmann, 2009). As they embraced the idea of becoming smaller, those planning documents contributed to the discussion about the smart shrinking approach.

Smart shrinking is a new approach to planning that emerges from the shrinking cities literature (Wiechmann, 2008). It is still embryonic and provides only general guidelines of what shrinking communities must do. The main principle guiding the smart shrinking approach is the need for shrinking communities to acknowledge structural population decline trends when they are

present and to plan according to it instead of trying to reverse it (Schatz, 2010; Popper & Popper, 2002). The approach implies a change of mindset, where public administrators are encouraged to set aside the pursuit of growth as a goal and to focus on the remaining population's needs in priority (Schatz, 2013; Leo & Anderson, 2006). Olsen (2013), for instance, wrote that: "Prosperity can and should be uncoupled from a singular focus on ever-increasing growth" (p. 112). Schatz (2013) wrote that: "Decline-oriented planning leaves behind the assumption of the likelihood and need for population growth" (p. 87).

Another important idea underlying the smart shrinking approach is the need to adapt the physical environment of the city to its actual and projected population size (Schatz, 2010; Popper & Popper, 2002). Smart shrinking implies to build the city following a more compact form that is adapted to a smaller population size: « Planning for less—fewer people, fewer buildings, fewer land uses » (Popper & Popper, 2002: 23).

According to our comprehension of the existing literature, the core principles of smart shrinking are thus that shrinking communities must:

- 1) Acknowledge that population decline is structural and unlikely reversible.
- 2) Acknowledge the need to act proactively to increase the city's resiliency towards population decline.
- 3) Adopt measures that seeks to adapt the physical environment to an anticipated smaller population size.

Understanding the enabling factors for the adoption of smart shrinking policies

While the literature on shrinking cities stresses the importance of initiating a shift towards planning practices that are adapted to contexts of sustained population decline, there are few known cases of cities that implemented such measures. Little is known, furthermore, about the factors and processes that can lead to such a shift in practice. Schatz (2013, 2010) highlighted elements that contributed to the adoption of the *Youngstown 2010 Plan*. The key role played by a "constellation of actors" who were opened to new approaches, the high visibility of the effects

of population decline in the city, the loss of the steel industry, which was the main economic driver of the region, and the extensive public participation that was generated during the planning process appeared to have played a critical role in the adoption of a smart shrinking approach. Bernt (2009) provided contextual information about the implementation of the *Stadtumbau Ost* program and showed how it resulted from the concerted action of real estate lobbies and banks who had an interest in rebalancing the housing market. However, while both the *Youngstown 2010 Plan* and the *Stadtumbau Ost* program were pioneering experiences in the way they brought the taboo issue of demographic decline at the forefront of public debates, they nonetheless consisted in late reactions to patterns of demographic decline that were ongoing for a long period of time (Schatz, 2010; Bernt, 2009).

In Canada, we found a small body of literature about planning practices in contexts of demographic decline. There are case studies about Sudbury (Schatz: 2010; Hall: 2007, 2009) and Kingston, in Ontario (Lewis & Donald: 2010) and about Saguenay, in Quebec (Tremblay, Meloche & Scherrer: 2016). Warkentin (2012) also surveyed 51 slow growing and shrinking Canadian communities about their practices and perceptions regarding population decline. None of those studies reported occurrences of cities or communities that adopted a smart shrinking approach to planning.

The main objective of this research is to contribute to the development of a knowledge base about urban planning policies adapted to sustained population decline in Canada. The Canadian context allows to investigate shrinking dynamics in a milder context than the ones of the Rust Belt cities and of Eastern German cities, which have been the main focus of the existing literature (Florentin, Fol & Roth, 2009). It gives the opportunity to question the notion of planning for decline (or increasing resiliency to future decline) rather than studying reactions to decline patterns that are in an advanced stage and that can not be ignored further by local administrations.

Saint John, New Brunswick: a Canadian shrinking city

To conduct this research, we chose the Greater Saint John region in New-Brunswick as a case study. The selection was based on the demographic data from 1991 to 2011 at the metropolitan scale. Amongst Canada's 33 metropolitan areas, Saint John positions itself along Thunder Bay and Saguenay as one of the three metropolitan areas that are most affected by population decline. This case study has been conducted in parallel with two other case studies documenting the planning policies and attitudes of local administrations towards population decline in Thunder Bay and Saguenay.

Saint John is a mid-sized city sitting on the Fundy Bay, in the province of New Brunswick. Once a thriving port city and a hub for shipbuilding, Saint John progressively reoriented its economy towards an industrial base in the course of the 1960s (Marquis, 2009). The Irving family became an important player in the city's economic development at that time and is still a dominant figure in the local economy (Marquis, 2009). The various businesses owned by the Irving family include an oil refinery and terminal, pulp and paper mills, transportation companies, gas stations and local newspapers (Marquis 2009). In 2003, the shipbuilding plant operating in Saint John (also owned by an Irving company) closed down, impacting significantly the local economy (Cox, 2003).

The city of Saint John reached its peak of population in 1971 (ADI Limited, 2010). From 89 000 people in 1971, the population size decreased to 70 063 in 2011. From 1991 to 2006, the population of the city declined between each census period, only to show a modest growth between 2006 and 2011 (table 1). While population decline is more noticeable in the city, census data also shows that the population of the metropolitan area is growing at a very slow rate. Compared to Moncton and Fredericton, the two other major urban systems in the province of New Brunswick, Saint John's Census metropolitan area (CMA) shows the lowest population growth rate (table 1). For instance, between 1991 and 2011, the population of Saint John's CMA increased only by 1,5% while Moncton and Fredericton grew by more than 25% (table 1).

Table 1: Population growth in New-Brunswick's capital city and Census Metropolitan Areas

	1991	1996	2001	2006	2011	1991-2011(%)
Moncton CMA (1)	108 449	114 475	118 678	126 424	138 644	27,8
Fredericton AGG (2)	75 181	79 432	81 861	86 226	94 268	25,4
St John CMA	125 838	125 705	122 678	122 389	127 761	1,5
Moncton (city)	56 823	59 313	61 046	64 128	69 074	21,6
Fredericton (city)	46 466	46 507	47 580	50 535	56 224	21,0
Saint John (city)	74 969	72 494	69 661	68 043	70 063	-6,5

Source: Statistics Canada Census of 2011, 2006, 2001 and 1996.

(1) Data from 1996 and 1991 have been adjusted to reflect the amalgamation of the Saint-Paul parish in 2001

(2) Data from 2006, 2001, 1996 et 1991 have been adjusted to reflect the amalgamation of the Gladstone parish in 2011

Methodology

This research is based on a single case study. This choice is influenced by the fact that there are very few documented cases in Canada about urban planning in a context of slow population growth or population decline and that the available cross-sectional data currently do not allow any sophisticated analysis of the phenomenon. Consequently, our research is mainly inspired by the work of Hall (2007; 2009), Lewis & Donald (2010), Schatz (2010) and Tremblay, Meloche & Scherrer (2016), who also produced case studies in the Canadian context.

The research was conducted in two steps. The first step consisted in a qualitative analysis of Saint John's most recent planning documents. The planning documents that were analysed are *Plan SJ* (City of Saint John, 2011), the most recent Municipal Plan adopted by the city of Saint John, and its *Technical Background Report* (ADI Limited, 2010), which consists in a socio-demographic diagnostic of the city. Those documents were analyzed, following an iterative process of thematic coding. Excerpts that could be associated positively or negatively to the smart shrinking principles identified earlier in the literature review were identified, coded and analysed. The outcome of that analysis showed that Saint John adopted smart shrinking principles in its most recent Municipal Plan. The second step of the research was to conduct semi-structured interviews with 16 stakeholders of the urban and regional planning processes of

the Greater Saint John in order to understand why and how the city adopted those planning principles.

The interviews took place during the months of May and June of 2014. Three categories of actors have been targeted: elected officials (EO), economic development managers (ED) and urban planners (UP). These categories and their weight in the group of participants do not claim to reflect any population facts, as sampling was not randomized or weighted. The goal of this selection rather was to ensure a diversity of opinions. The selection process has been inspired by Hall (2007) and Schatz (2010), which allows a certain comparability of results. The interviews aimed at documenting the opinions and perceptions of the participants regarding the demographic situation of their city and of the most recent Municipal Plan, as well as to understand the context in which the Plan had been adopted. More specifically, we were seeking to understand: 1) To what extent does the community endorse *Plan SJ*'s vision regarding the acknowledgment of sustained population decline scenarios? 2) How was the planning process influential in allowing the community to overcome the stigma of population decline? 3) In which context did this culture change occurred?

To answer those questions, we proceeded to a thematic coding of the notes taken during the interviews. The analysis was mainly oriented towards consensus and discrepancies among the views expressed and allowed to identify recurring themes. The total number of interviews, although limited, was enough to observe a certain saturation of information. This suggests that the addition of participants would have add very little new useful information for our research. That being said, given the nature of the sample and the limited number of interviews, we use no quantitative method or scheme of prioritization of actors' opinions.

Acknowledging population decline in planning documents

According to Marquis (2010), the Municipal Plan that preceded *Plan SJ* relied on over-optimistic demographic projections. This Comprehensive Community Plan adopted in 1973 was based on the assumption that the population of the Greater Saint John would reach 250 000 by the mid-1980. During this period, new urban growth occurred in the fringes of the city as well

as in the suburban municipalities, contributing to the expansion of the city's footprint (Marquis, 2010). Elected officials and the business community promoted at this time major development projects in the downtown area in order to boost development. The population had however already started to decline and never reached the expected levels (Marquis, 2010).

Our analysis of the new Municipal Plan adopted in 2012 (City of Saint John, 2011) and of its *Technical Background Report* (ADI Limited, 2010) revealed a dramatic shift in demographic perspectives and objectives. As our analysis showed, the Plan's orientations are based on an assumption that scenarios of slow growth or sustained population decline are likely to shape the city's future. The plan proposes to circumscribe future urban development to a "Primary Development Area" and promotes a more compact urban form in order to be aligned with the city's demographic trajectory. Evidences selected from the planning documents are presented following the three main components of the smart shrinking approach introduced earlier in the review of the literature.

Our first observation about the content of *Plan SJ* and its *Technical background report* is that they acknowledge in a straightforward way the limited prospects of the city in terms of future population growth. This excerpt from the *Technical Background Report* reflects this attitude: "The vast majority of projections – local, regional, provincial and national – indicate that the City of Saint John should prepare for continued population decline. While opportunities will arise to attract newcomers, from both within and outside Canada, it will be difficult to offset the anticipated decline associated with an aging population" (ADI Limited, 2010: 24).

Plan SJ states that the city's infrastructure networks are oversized for its actual and projected population size: "Existing municipal water and sewage services within the City have the capacity to absorb the anticipated additional growth without expansions. There are sufficient amounts of currently serviced land within the City to accommodate approximately three times the anticipated number of people expected to make the City their home over the planning period" (City of Saint John, 2011: 13). It also states that the city owns too much parks and sports facilities for its population size and for its financial capacities: "The City currently has more of some types of facilities and parks than a city of its size can efficiently support. As a result,

funding for these spaces is spread too thin, meaning many parks and facilities remain in substandard condition” (City of Saint John, 2011: 207).

Our second observation focuses on *Plan SJ* and highlights the way it identifies tangible challenges arising from the anticipated slow growth or sustained population decline scenarios. According to our analysis, this shows an additional level of awareness towards the challenges that the city might face in the future regarding its demographic situation and it suggests a willingness to address them.

The Plan acknowledges the inadequacy of past urban development practices that favored sprawl within the administrative limits of the city: “Continuing to support growth on the periphery of the City has led to continued disinvestment and a declining population in the urban core and increased the cost of providing municipal services” (City of Saint John, 2011: 13). Consequently, one of the main challenge identified in *Plan SJ* is the low density of population. It is considered as an element that jeopardises the ability of the city to provide adequate services to its residents: “[...] the City consumes a great deal more land per person than cities of comparable population. As a result, the City spends significant resources to provide services to an ever-increasing development footprint. [...] Understanding the challenges from the City’s structure provides an opportunity for the City to change the way it will grow in the future” (City of Saint John, 2011: 11). The Plan also acknowledges the challenge of competing with its neighboring suburban municipalities while dealing with significant decline and disinvestment in its core neighborhoods.

Our third observation is that *Plan SJ* puts forwards strategies that seek to adapt the physical environment to a smaller population size and to anticipated financial constraints. First, the City aims to densify its core neighborhoods in an attempt to optimize public expenditures allocated to the maintenance of infrastructures and the delivery of municipal services. The intent supporting this orientation is to maximize the utilization of existing infrastructures: “Building on the vision for a more compact and sustainable City, the Municipal Plan signals a shift in investment priorities for the City away from spending municipal resources on extensions of new hard infrastructure such as pipes and roads to outlying areas, to enhancing existing infrastructure

in the core of the City” (City of Saint John, 2011: 248). This densification strategy is also presented as a mean to enhance the residents’ quality of life. The need to increase the population density in order to reach a critical mass is put forward, especially regarding the provision of public transportation. The idea of creating dense, complete, safe and attractive neighborhoods is also present. Densification is also presented as a way to free financial resources for the provision of other services to the community: “Maximizing the density of development on existing roads, water and sewer lines will decrease the cost of maintaining and upgrading these systems and allow for more of the City’s budget to be targeted to providing services with a greater positive impact on the quality of life for community members” (City of Saint John, 2011: 13).

The City also aims to avoid at all cost any new urban development outside its Primary Development Area, where additional public services would have to be delivered and extensions to the infrastructure networks would have to be built and maintained. In accordance to that position, the plan insists on the importance to consider the whole life-cycle of new infrastructures: “Ensure infrastructure is sized appropriately and life-cycle costs are wholly considered when making investment decisions that support development objectives” (City of Saint John, 2011: 192). This cautious attitude regarding infrastructure investments might be interpreted as an awareness, on the part of the city, that the demographic situation will not necessarily improve in the future and that it is important to be careful when committing to long term investments.

Regarding the implementation strategy, *Plan SJ* is described as a flexible planning document that may be amended in the future following the evolution of the demographic and economic patterns. It highlights the importance to “Ha[ve] the courage to stick to the Municipal Plan during both prosperous times and difficult times” (City of Saint John, 2011: 23). In order to achieve this flexibility, each measure of the Plan is accompanied with indicators that will allow the city to monitor, amongst others, the density of population, the number of vacant lots and the value of the properties located in the Primary Development Area.

In summary, we note that *Plan SJ*'s content matches with the three main components of the smart shrinking approach identified previously in the literature review. It demonstrates an acknowledgment of the demographic trends based on potential sustained population decline scenarios, it demonstrates that the city acknowledges the need to act proactively in order to anticipate the effect of population decline and it adopts tangible measures that aim to adapt the physical environment to a smaller population size.

We also note that *Plan SJ*'s propositions focus on the maintenance of existing assets and the enhancement of its residents' quality of life rather than on ambitious projects that aim to attract new growth. *Plan SJ* insists on the importance of densifying its population rather than growing its population size. Also, the Plan does not promote growth at any cost. On the contrary, it states that allowing new developments in the wrong location could be costly and damaging for the city on the long term.

As the second stage of the research revealed, the inclusion of smart shrinking principles in *Plan SJ* represents a break with previous planning practices and indicates a culture change in the community. The next section presents the main findings resulting from the analysis of the interviews conducted with elected officials, economic development managers and urban planners.

Overcoming the stigma of population decline

Our first observation drawn from the interviews is that population decline is not a taboo subject in Saint John. All the interviewees acknowledged that Saint John was currently undergoing population decline, that it had been the case for a long time and that this trend would unlikely be reversed in a significant way in the future. Their perspective about the demographic and economic situation of the metropolitan area commonly referred to the fact that it had been difficult for a few years, that it was now slightly improving, but in a slow way. As one interviewee (EO) summarized: "At first there was a decline, and then it was flat. We are starting to get out of that". There were no confrontations or attempts to question the relevance of studying population decline in Saint John. Instead, interviewees expressed on multiple occasions

that research on the subject was needed to improve Saint John's situation.

As an element of context, the idea that Saint John is a "boom-bust" city made consensus amongst the interviewees. Decline, followed by subsequent periods of growth is thus considered as part of a normal cycle. Accordingly, when asked to describe the economic and demographic context in Saint John, most interviewees first elaborated about the last bust period that had started in 2008. Others however went further and referred to longer temporal scales. The 1970s, for example, were identified as a turning point for significant population and urban decline in the core neighborhoods of the city. Going back several generations in the past, an interviewee (UP) also talked about the succession of development projects expected to foster the region's economic growth over the years without achieving to do so and said with a grin: "It has been 150 years that we are told that growth is going to happen".

This awareness about past trends of decline was coupled with a cautious attitude towards the future. When asked to comment the increase in population between the 2006 and 2011 censuses, interviewees described it as a "baby step" or as a "slight increase". Improvements in the region's economy were described as small and slow to materialize. Interviewees even described themselves as more skeptical towards future announcements of economic recovery.

Paralleling this cautious attitude, interviewees tended to associate positive connotations to ideas of building a smaller city, of aiming for stability rather than growth and relying on small-scale projects and businesses. At least one interviewee from each category of actors (elected officials, economic development managers or urban planners) expressed this idea with sentences such as: « I think it is a great thing to plan for more stable growth », « Growth doesn't necessarily mean good, I'd rather stay the same size than grow in a bad way » or again: « We are used, in North America, to do big projects for revitalization, but we need to do things that people want to do or see. We don't need a second hotel; we need smaller projects ».

The interviewees' discourse also demonstrated a general understanding of the multi-scalar dimensions of population decline. Described as "a zero-sum game" by an elected official of a suburban municipality, population growth in the suburbs was understood as a potential threat

for the city's vitality rather than being celebrated. Commenting the growth observed at the CMA level between the 2011 and 2006 censuses, this interviewee explained that: "There has been a slight increase in the CMA, but it [the population] really just moves around rather than grow". Sentences such as "The success of the region is everyone's success" and "We'll do better when the city does better" indicated that the interviewees from the suburbs were well aware of the ties of dependency between their municipality and the city.

A strong leadership from the City's planning department

For the interviewees that had not been directly involved in the most recent planning process, *Plan SJ* was not necessarily considered as significantly important. However, interviews with city planners and elected officials of the city revealed a rich narrative about the context in which the planning effort was initiated and carried on. Our second observation is that the planning process has been influential in generating an open discussion about population decline in the community. As emphasized by an interviewee (UP), the "all development is good development mentality" used to prevail in the city and the adoption of smart shrinking principles in *Plan SJ* breaks with previous practices.

The adoption of *Plan SJ* required a lot of advocacy from planners. Raising awareness about demographic decline was described as hard by the interviewees (UP), particularly amongst the business community. In interviews, planners described how they had to "educate" elected officials early in the process and how they had to act as watch dogs now that the plan has been adopted. From the way it was described, *Plan SJ* essentially marked - or at least occurred simultaneously with- a culture change. The process surrounding *Plan SJ* was described by one of the planners as "awakening" and "initiating". Another interviewee (UP) described the plan as "the biggest thing in Saint John since the last 40 years", emphasizing the significant community engagement that it had generated. *Plan SJ* made room for an open discussion about population decline amongst planners and elected officials, but also amongst the community.

During the interviews with the city's elected officials, it was indeed possible to see that *Plan SJ*'s core ideas and notions were well assimilated and agreed on. Talking about *Plan SJ* and the

difficulty to address population decline in public, an elected official emphasized the notion of acknowledgment: “It is difficult to say publicly [that the population is declining], for sure. At the same time, we can't ignore it. To address the problems that it generates, we need to acknowledge it first”. This same interviewee then linked that notion of acknowledgment to *Plan SJ*'s main proposition: “If you recognize that your population is that size [while gesturing a small size], you will recognize that you have to do infill [instead of allowing new housing in unserved areas]”. Another elected official phrased *Plan SJ*'s main idea as follows: “If we allow a small development project in a rural sector of the city, then they will ask for an arena, for parks. The city cannot afford that. We don't have the population to accommodate this”. The Plan was also described as well received by the community by another interviewee (UP): “here people know [that the population is declining]. It is not a secret. People watch their kids going west [in Alberta mostly]. When we talk about smaller and smarter, people accept it”.

Of course, the tangible outcomes of *Plan SJ* remains to be demonstrated over the years to come. Interviewees expressed concerns regarding the longevity of the plan. They said, for instance: “I fear it is not going anywhere and it is going to end up on a shelf” (ED) or “the more it gets old, the more it is dangerous to depart from the plan” (UP). Their comments also related to the willingness of the municipal council to respect the plan's guidelines. As a planner said: “all it takes is one bad decision from the council to undermine *Plan SJ*”, explaining further that it is difficult to say no to a project in the actual context where the economy is slow and vacancy rates are high. This interviewee gave as an example a recent derogatory development proposal that was being discussed at city council and described how the planning department have had to play a constant watch dog role to ensure that the plan would be respected.

Interviews revealed how the planning process in itself has been important in generating a discussion about population decline and the need to change previous practices. Three main elements seem to have facilitated public acceptance over *Plan SJ*: data, leadership and public engagement. As presented by an interviewee (UP): “With *Plan SJ*, it was the first time that we looked at the data [referring to demographic data]”. The planning department hired an Ontarian consultant to update demographic projections early in *Plan SJ*'s process. Hiring an external consultant was described first as a way to get accurate data and projections, but also as a way to

facilitate the communication of the results. As the interviewee (UP) recalled, planners anticipated that updated demographic projections would show decline. They also anticipated that the results of the study would be difficult to convey to elected officials and the community. Thus, they decided to hire a consultant that would be both labeled as an expert and an outsider. When asked to describe how the municipal council reacted to the resulting demographic projections, this interviewee (UP) answered: “with the consultant from Ontario, they couldn’t contest”. Throughout this narrative, the city’s planning department was therefore depicted as an instigator that took measures to convince elected officials of the need to plan ahead for population decline. Another interviewee (UP) accordingly described how the city’s planning department had moved from a reactive to a proactive attitude over the recent years.

This instigator label corresponds to another key element identified by interviewees (EO, ED, UP) to define *Plan SJ*’s process: the leadership of the head planner. The person who coordinated the implementation of *Plan SJ* was cited by other interviewees for her leadership and the positive impact she had on the planning process. “She’s responsible for the type of plan that we got, for its comprehensiveness” said an elected official. “She was that voice, not always searching the consensus [...] she was able to make difficult decisions [...] She had a lot of leadership” said another interviewee (EO) about her.

Interviewees emphasized on multiple occasions that she came from Halifax and that her external view on the city benefited to *Plan SJ*’s process: “She brings a new perception [...] she’s not from Saint John so she doesn’t have those biases” (EO). Repeating this same idea, another elected official added that fresh eyes helped to identify new opportunities and said: “I find that Saint Johners can be negative. They don’t realize that they have the ocean and a river in their backyards”. Halifax was portrayed as a bigger city that had achieved to implement successful urban policies. This interviewee added: “this plan [*Plan SJ*] is not a cookie cutter, but she has seen what works in other jurisdictions”.

The other element that was underlined by the interviewees as a factor of success for *Plan SJ* was the public engagement that it generated. *Plan SJ* was described as “well embedded in the community” (UP). The planning department was described as having relied extensively on the

community's output. As an interviewee depicted it, "The citizens committee was the head planner's consultant" (EO). When asked to comment the nature of the public's implication, a planner described the citizens' committee as "really engaged" and the community in general as "much more educated on better planning practices". This same interviewee added that there was a "momentum in the community" that allowed an honest discussion about new planning approaches for the city.

In short, supporting decisions with credible data, demonstrating leadership and involving the community early in the planning process are all three elements that allowed the planning department to gain public acceptance over *Plan SJ*. It allowed the community to acknowledge that a new approach was needed in order to face the challenges of operating with a limited municipal budget, a weak housing market and a population that will not grow significantly in the future. While there is no doubt that those three elements played a crucial role in the planning process, the broader context in which it has been undertaken also appeared to be decisive. The next section tells how the plan evolved and parted in a striking way from its initial purpose.

Planning in the midst of an economic downturn

When they were asked to identify the reasons that motivated the city to initiate a new planning process, most interviewees (UP, EO, ED) referred to the fact that the area of the city was too big and disproportioned compared with the population size or that the previous plan was outdated. One interviewee (UP) however shed light on an important chronological detail. The decision to write a new Municipal Plan was taken in a period of great optimism. In 2006, *Irving Oil*, a major player in the city's economy, had announced its intention to build a new oil refinery in Saint John (CBC News, 2006). In addition to its existent refinery, this project would have increase the company's refining capacity in a significant way. The project generated high expectations and there were speculations about the economic spinoffs that it would generate. In light of the chronology of the events that preceded the adoption of *Plan SJ*, our third observation is that the broader economic context in Saint John has been critical in preparing the ground for a new vision to emerge in the community.

As it can be read in a report to common council dating from September 2009 (City of Saint John, 2009), the preparation of a new Municipal Plan for Saint John was identified as a priority by the municipal council in 2008. Funds to hire two new professional planners and one planning technologist as well as to retain the services of an external planning firm were allocated in the 2009 Operating Budget. As the interviewee (UP) described it, the city was at that time preparing for an important expansion of its industrial base. When the municipal council initiated *Plan SJ*'s project, it was guided by a willingness to prepare for and to capitalize on the anticipated growth. "But this growth never happened", recalled the interviewee (UP). The background studies led to the realization that growth projections would be much lower than what was expected. The vision supporting the plan took a drastic turn. The same team continued to work on the plan but, as the interviewee (UP) said, "it was a total rewrite".

Initiated in a context of sheer optimism for upcoming growth, *Plan SJ* was shaped by the turnaround that occurred in 2009 when Irving Oil cancelled its refinery project. This cancellation was cited by almost all interviewees (ED, EO, UP) as a major event that affected the community's morale, but also themselves on a personal level. The announcement of the project in 2006 had generated ambitious expectations. Speculating about the spinoffs of the project, the community envisioned an unprecedented growth for the greater Saint John region. Interviewees (ED, EO) reported that they felt particularly optimistic at that time. Some said they believed they could gain benefits from the project, through an increase of their property value or better job opportunities for their kids, for instance.

The potential spinoffs of the project were envisioned at a large scale. An interviewee (ED) emphasized how the indirect and long-term effects of the projects were being discussed. For instance, rather than focusing solely on the need to build temporary housing for workers, issues such as the need to build a school to accommodate new families were anticipated. Interviewees (ED) also insisted on the fact that it was feared, at that moment, that rapid growth could have negative impacts. Comparisons were made with Fort McMurray, an Albertan community where rapid growth led to housing shortages and spiking housing values.

Benefits Blueprint's strategic planning initiative was launched in 2008 by Irving Oil and supported by the provincial and federal governments. Interviewees described it as a strategic planning exercise that aimed to capitalize on the expected growth and prevent its negative effects (ED). The initiative was said to have stirred the community's involvement to a great extent. "So much work" have been done to prepare for this growth, emphasized an interviewee (ED) who referred to the volunteer work accomplished by members of the community.

Considering the high expectation level as well as the personal involvement it had stirred, the refinery project's cancellation in 2009 induced a profound deception in the community. "When the bubble burst, it drained down the community", emphasized an interviewee (ED). When asked to compare the 2009 events with the previous economic downturn that had followed the loss of the shipyard industry in the 2000s, an interviewee (ED) insisted on the fact that there was a big difference between the closure of an industry that was already operating for years and the cancellation of something that was promised to happen. Insisting on the psychological aspects that rules business confidence and political games, this interviewee explained how this particular event had not only affected the community's morale, but had also affected the city's credibility in the eyes of the provincial and federal governments.

Interviewees described themselves as more cautious, more prudent and more reluctant to involve themselves in the community. "The next time someone says that it is going to boom it won't be taken as seriously" or "Now they wait until they see to believe", said interviewees (ED) (EO) to describe the prevailing scepticism towards announcements of economic recovery. Another interviewee (EO) talked about the lack of confidence in the community since the cancellation of the refinery project. This attitude was mirrored in interviewees opinions about the potential spinoffs of the Energy East pipeline that was being discussed at the time of the interviews, in 2014. On one side, elected officials showed support for the project. On the other side, interviewees from the economic development group had mitigated opinions and questioned the potential benefits of the project. They highlighted the limited number of jobs that would be created, the duration of the jobs - needed mostly for the construction phase - and the gap between the businesses needs and the skills of the local workforce that would perhaps require to hire external employees.

Interviewees nonetheless highlighted that those big projects were helpful to bring the confidence of the business community upwards (ED). Despite their own scepticism, they thought that big projects were still highly valued in the community. An interviewee (ED) summarized the situation as such: “my perception is that people here are excited by big projects, even if, concretely they do not bring in more jobs than smaller projects have the potential to”.

Conclusion

“A small city that moved past "denial" to reinvent its planning practices”, those are the words used by Freedman & Rottenberg-Walker (2011: 17) to describe Saint John in the wake of the adoption of *Plan SJ*. With its most recent Municipal Plan, Saint John positions itself as a city that chose a proactive planning approach to increase its resiliency to anticipated scenarios of sustained population decline or stagnation.

If one word had to be chosen to describe the attitude of the interviewees regarding population decline, it would have to be lucidity. Contrasting with what the literature led us to expect, population decline was not a taboo subject and it was acknowledged amongst the community that action was needed in order to adapt to the current and future demographic context. The example of Saint John thus shows that overcoming the stigma of population decline and engaging a public conversation about it is possible. In contrast, researchers who studied the attitudes of Sudbury’s and Saguenay’s public administrations regarding population decline reported a general discomfort towards the subject during the interviews or described how interviewees tended to question their research premise -which stated that the city was undergoing structural population decline (Tremblay, Meloche & Scherrer, 2016; Schatz, 2010; Hall, 2007).

Essentially, *Plan SJ*’s main idea is to downsize the city’s spatial footprint and expenditures to match a smaller population size. By saying no to potential development opportunities, Saint John makes a strong statement. Leo & Anderson (2006: 177) wrote about the fact that cities generally tend to avoid any restriction that could scare growth away. Referring to the case of

Vancouver, they observed that only certain cities in situation of power have yet dared to regulate firmly. With *Plan SJ*, Saint John stands out as a declining city that takes the stance of regulating its development even when opportunities are scarce.

In Saint John, planners were the ones who acted as instigators of this culture change. They worked to convince elected officials of the need to plan ahead for population decline. Their leadership, their ability to build credibility and their ability to generate public engagement all appeared to have played a critical role in *Plan SJ*'s planning process. While planners seem to show a greater sensitivity to the issues of population decline, the funding of planning departments in shrinking communities appears critical.

Looking at the chronology of events that preceded the planning process, we understand that the inclusion of smart shrinking measures in *Plan SJ* was the result of a particular set of circumstances. *Plan SJ* was, indeed, initially meant to be a growth management plan. It is in a context of anticipation for significant growth that funds and additional human resources have been allocated to the planning department. The cancellation of the *Irving Oil*'s refinery project in 2009 occurred shortly after the city had committed to write a new Municipal Plan. This unexpected turn of event meant that the plan's objective had to be completely amended, since growth was not on the horizon anymore. It is in this context that planners gained the flexibility to adopt a vision aligned with actualized demographic projections.

What would have happened if the decision to allow funding for a new Municipal Plan had not yet been taken prior to the cancellation of the refinery project? Would the municipal council have decided to undertake a new plan without the incentive of anticipated growth? While we cannot answer those questions, we can still identify the cancellation of the refinery project as a catalyst for change in Saint John. Timing was important, as we just discussed, but the psychological impact of a shared deception also appeared to be an important driver for change in Saint John. The combination of both factors allowed the planning department to have access to resources at a moment where the community faced a blank slate that enabled new ideas to be generated.

The cancellation of the refinery project indeed seems to have set the ground for honest and down to earth discussions about the community's future. According to Baron & al. (2010), communities only achieve to take demographic decline into consideration at the very last moment, when it becomes impossible to continue further without taking action. In Saint John, we found that the sharp contrast between what was expected to happen and the following realization that the city's situation would not improve acted as a wake-up call. Acknowledging population decline hence occurred earlier than in previous examples such as Youngstown or Eastern German cities (Schatz, 2010; Bernt, 2009).

In this regard, drawing the line between planning and reacting is not an easy task. Population decline has been going on for several years in Saint John. One could thus argue that the city's budgetary constraints could simply not allow the city to continue further without reviewing its planning policies. However, despite the fact that the financial situation of the city probably played an important role in the discussion surrounding the adoption of *Plan SJ*, the interviewees' narratives clearly indicated that the vision of the plan was the result of a culture change that occurred recently in the community. While earlier examples of smart shrinking such as the *Youngstown 2010 Plan* and the *Stadtumbau Ost* program mainly consisted in demolition plans (Hackworth, 2015; Bernt, 2009), *Plan SJ*'s vision is to control future development in order to limit the impacts of an anticipated sustained demographic decline or stagnation. Considering both the nature of *Plan SJ*'s proposition and the context in which the plan has been adopted, we can say that it consists in an example of planning (rather than reacting) for sustained population decline.

CHAPITRE 6 : DISCUSSION

Tel que discuté en introduction, les changements démographiques que l'on observe à l'échelle des pays industrialisés appellent à une redéfinition des pratiques en matière d'aménagement du territoire. Or, tel que nous l'évoquions au chapitre 2, malgré l'ampleur des enjeux associés à la décroissance de population et le nombre de territoires touchés, peu de villes et de régions ont adopté des mesures qui témoignent d'une réelle prise en compte de cette problématique (Schatz, 2013, 2010; Leo et Anderson, 2006; Bourne et Simmons, 2003; Leo et Brown, 2000). La littérature sur les *shrinking cities* souligne par conséquent la nécessité de développer de nouveaux outils et de nouveaux cadres de références pour guider les actions des administrations publiques des villes et des régions en décroissance (Schatz, 2010).

À travers cette étude de cas, notre objectif principal consistait à comprendre comment le déclin structurel de la population influence les politiques d'aménagement à Saint John. Essentiellement, nous cherchions à savoir si les documents de planification adoptés récemment par la Ville et si les attitudes des acteurs locaux interviewés témoignaient, ou non, d'une prise en compte de la décroissance démographique. Notre démarche s'inscrit dans la lancée des travaux de Tremblay (2013), Schatz (2010) et Hall (2007), qui se sont également intéressés à la question de la prise en compte de la décroissance dans la planification territoriale dans les régions métropolitaines canadiennes de Saguenay et de Sudbury.

Alors que ces travaux ont révélé une absence de prise en compte de la décroissance dans la planification du territoire et ont souligné le malaise que suscitait le sujet auprès des participants aux entretiens (Tremblay, 2013; Hall, 2007), le cas de Saint John fait figure d'exception. D'une part, cette recherche a permis d'identifier un nouveau cas de prise en compte de la décroissance dans la planification du territoire. Il s'agit d'une contribution significative considérant le fait qu'il n'existe pas de tel exemple au Canada et que les exemples connus et documentés sont ancrés dans des milieux où le déclin est à un stade très avancé comme dans les villes de la *Rust Belt* ou de l'Allemagne de l'Est. D'autre part, cette recherche a permis de faire émerger une richesse d'information quant au contexte dans lequel la communauté à Saint John est parvenue

à amorcer une rupture avec le paradigme de la croissance. Nous avons pu démontrer le rôle crucial qu'avait assumé le service d'urbanisme de la Ville afin de convaincre et d'éduquer les élus ainsi que la population de la nécessité d'adopter des nouvelles pratiques adaptées à des scénarios de décroissance. Cela contribue aux réflexions amorcées dans la littérature quant à la redéfinition des rôles des urbanistes, typiquement associés à la gestion de la croissance. Nous avons également souligné le rôle qu'a joué un événement exogène, soit l'annulation d'un important projet de développement industriel, dans la création d'un climat d'ouverture au changement au sein de la communauté. La déception collective engendrée par l'annulation du projet et la période creuse qui s'ensuivit semblent avoir eu une influence sur le processus de planification, permettant l'émergence de nouvelles idées.

Alors qu'on réfléchit à des principes de bonnes pratiques d'aménagement en contexte de décroissance (Schatz, 2010; Wiechmann, 2008), il est essentiel de vérifier si ces principes peuvent être opérationnalisés. Or, on constate un manque de données empiriques sur le sujet. Qui plus est, peu de cas de villes ayant adopté de telles mesures sont connus et documentés. Les observations qui émanent de cette recherche contribuent à documenter une problématique qui est à ce jour mal connue.

Dans les sections qui suivent, nous discuterons des limitations conceptuelles identifiées à travers la recherche et tentons de clarifier les différents concepts mobilisés dans la littérature. En conclusion, nous proposons des recommandations pratiques ainsi que des pistes pour guider la recherche future.

6.1 *Shrinking city* : un concept à définir

Une des grandes difficultés auxquelles se heurtent les chercheurs qui s'intéressent à l'adaptation des pratiques d'aménagement à la décroissance démographique est la fluidité du concept de *shrinking city*. En effet, le concept ne fait pas encore l'objet d'une définition claire. La définition la plus communément utilisée est vague et très inclusive (Olsen, 2013). Il existe par conséquent un flou important au sein de la littérature puisque le concept de *shrinking city* est parfois utilisé pour parler de déclin urbain dans les quartiers centraux, sans être généralisé à l'ensemble de la

région métropolitaine (Détroit, par exemple), ou pour parler de déclin à court terme, circonscrit dans une période donnée (San Francisco, dans la période précise de la crise Internet entre 2000 et 2004, par exemple) (Wiechmann et Pallagst, 2012). À la difficulté d'établir une définition commune s'ajoute la difficulté de composer avec la diversité des dynamiques causant le déclin. Les cas les plus documentés de *shrinking cities* se situent dans la région de la *Rust Belt* aux États-Unis et en Allemagne de l'Est. Ces deux territoires ont en commun le fait qu'on y a observé un déclin significatif de la population. Or, différentes dynamiques sont à l'origine du déclin démographique et des conséquences qui en découlent dans chacun de ces territoires. En Allemagne de l'Est, la réunification du pays en 1990 entraîna un exode massif de la population vers l'Ouest pour des raisons économiques (Fol et Cunningham-Sabot, 2010). Cette période concorda avec une chute sans précédent de la fécondité (Bernt, 2014), mais également avec la mise en œuvre d'un programme fédéral d'expansion du stock de logements (Bernt, 2014) qui aggrava les conséquences du déclin démographique. Dans la région de la *Rust Belt*, la désindustrialisation a entraîné plusieurs villes dans un cycle de déclin économique. Cette dynamique d'ordre macro-économique se juxtapose à une dynamique régionale de suburbanisation et de paupérisation des quartiers centraux.

Au chapitre 2, nous avons proposé une définition du concept de *shrinking city* qui insiste sur les points suivants : le déclin démographique observé doit être structurel, doit s'observer à l'échelle de l'ensemble de la région métropolitaine et doit se traduire par un surdimensionnement du cadre bâti de la ville par rapport à sa population actuelle et future. Cette définition permet de faire le pont entre les expériences allemande et américaine. Cette recherche applique le concept de *shrinking city* à la ville de Saint John et implique, par conséquent, une adaptation de ce dernier au contexte canadien. En comparaison avec le contexte américain et allemand, le contexte canadien a de particulier que le déclin observé est de moins grande intensité et ses effets sont moins visibles.

Évidemment, chaque territoire ne subit pas de la même façon les conséquences de la décroissance démographique. Cette décroissance a une intensité variable et des répercussions qui varient selon les caractéristiques du territoire. Cela joue un rôle déterminant sur le type de mesures et des stratégies qui sont, ou non, mises en place par les administrations publiques.

Définir en quoi consiste de bonnes pratiques d'aménagement en contexte de décroissance revêt par conséquent une difficulté particulière.

6.2 Le *smart shrinking* : un concept à nuancer

Dans le cadre de cette recherche, nous avons choisi de mobiliser le concept de *smart shrinking* pour faire référence aux bonnes pratiques d'aménagement en contexte de décroissance. Ce choix nous permettait d'établir des parallèles entre notre cas d'étude et les travaux réalisés sur le *Youngstown 2010 Plan* et le programme *Stadtumbau Ost*. Comme pour le concept de *shrinking city*, le concept de *smart shrinking* ne fait pas non plus l'objet d'une définition claire.

Nous avons proposé au chapitre 2 une définition qui met l'accent sur la notion de prise en compte et qui inclue les trois principes suivants :

- 1) Prendre conscience du caractère structurel de la décroissance et reconnaître la possibilité que des scénarios de faible croissance ou de déclin de population se matérialisent à long terme.
- 2) Reconnaître la nécessité d'agir de manière proactive afin de s'ajuster aux scénarios de décroissance.
- 3) Adopter des mesures qui visent à adapter l'environnement bâti à une population de taille plus petite.

Ces principes s'appuient sur la littérature portant sur les bonnes pratiques d'aménagement en contexte de décroissance et sont principalement tirés des travaux de Schatz (2010), de Leo et Andersen (2006) et de Popper et Popper (2002).

Le *smart shrinking* est un concept relativement récent, ayant fait l'objet de peu de travaux de recherche et ne possédant pas de cadre conceptuel bien défini. Les deux exemples de document de planification qui ont été étiquetés comme étant des exemples de *smart shrinking*, soit le *Youngstown 2010 Plan* et le programme *Stadtumbau Ost* ne correspondent d'ailleurs pas exactement à la définition que nous avons retenue. Car, si l'audace du *Youngstown 2010 Plan* et du programme *Stadtumbau Ost* a été soulignée, il n'en demeure pas moins que ces documents de planification apparaissent comme des réactions tardives à des dynamiques de décroissance

en cours depuis plusieurs années et dont les effets sont visibles et importants. On peut donc difficilement parler d'une prise en compte de la décroissance dans la planification, mais plutôt d'une réaction à une décroissance soutenue.

Plan SJ consiste en revanche davantage en un exercice de planification qu'en une réaction. En effet, alors que le *Youngstown 2010 Plan* et le programme *Stadtumbau Ost* comprennent d'importants programmes de démolition, *Plan SJ* propose d'agir de manière préventive en interdisant toutes nouvelles constructions dans les secteurs périphériques de la ville. Cette différence observée entre les mesures proposées dans *Plan SJ* et les deux autres exemples cités précédemment nous amènent à nous questionner sur la notion du continuum entre planification et réaction face à la décroissance démographique.

Tel que nous le proposons au chapitre 2, nous avons retenu une définition du *smart shrinking* qui fait référence à des principes généraux et non à des actions précises. La notion de prise en compte de la décroissance est centrale au concept et s'applique autant à *Plan SJ*, au *Youngstown 2010 Plan* qu'au programme *Stadtumbau Ost*. Ces trois documents de planification ont en commun le fait qu'on y assume que la ville (ou les villes, dans le cas du programme *Stadtumbau Ost*) a atteint son sommet de population par le passé et qu'elle ne parviendra probablement jamais à le réatteindre dans le futur. En ce sens, les trois cas s'arriment au principe général du concept de *smart shrinking*.

La définition que nous avons retenue souligne également l'importance de s'ajuster à des scénarios de décroissance à long terme. Le terme scénario ici est important, car il implique une anticipation des conséquences de la décroissance. En effet, le moment auquel survient la prise en compte est important, car cela fait appel à la notion de choix. Est-ce que la ville a mis en place ces mesures parce qu'elle a initié une rupture avec le paradigme de la croissance ou parce qu'elle n'avait tout simplement pas le choix de le faire ? Dans la conclusion de sa thèse, Schatz (2010) pose justement cette question et revient sur ses propos affirmant que Youngstown était parvenue à rompre avec le paradigme de la croissance :

« In fact, the general sense from document review, direct observation, and interviews is that Youngstown chose this new approach not because it was the desirable thing to do, but because it had no choice. In that way, leaving behind the assumption of future growth (even if only to a certain extent), was still done with a sigh of resignation and a lingering hope that the situation would someday change » (p. 320).

L'expérience Allemande a également montré, au final, qu'aucune action concrète n'avait été prise par le gouvernement fédéral jusqu'à ce que le marché immobilier menace de s'effondrer (Bernt, 2014). Après 10 ans d'inaction face à une problématique qui était pourtant bien visible, il est difficile de parler de planification ou d'anticipation et d'affirmer qu'un changement profond d'attitude s'est opéré.

On constate donc que la littérature sur le *smart shrinking* gagnerait à être structurée autour d'une typologie des pratiques d'aménagement du territoire témoignant d'une prise en compte de la décroissance démographique. Ces pratiques pourraient être classées selon leur positionnement sur un continuum entre la réaction et la planification.

Ensuite, le discours qui est véhiculé dans la littérature, soit que les villes doivent mettre de côté toute supposition qu'elles pourront croître à nouveau (Schatz, 2010) mériterait également d'être nuancé. D'abord, dans le cadre de ses travaux sur la ville de Dresden, Wiechmann (2008) a souligné qu'il était préférable de miser sur la flexibilité plutôt que sur une planification unilatérale de la décroissance. Après avoir connu plusieurs années de déclin soutenu, la ville de Dresden a adapté sa planification territoriale en assumant que la taille de sa population continuerait de diminuer. Or, la ville a ensuite connu une croissance qui n'avait pas été anticipée. Ce manque de préparation fut problématique à certains égards et fit en sorte que la ville n'a pas été en mesure de profiter de certaines opportunités. Les travaux de Wiechmann (2008) soulignent donc qu'il est aussi risqué de planifier unilatéralement la décroissance que la croissance. Cela appelle donc à une redéfinition, plus en souplesse, du concept de *smart shrinking*.

Il apparaît d'autant plus important de nuancer le discours actuel sur le *smart shrinking* lorsqu'on l'applique à des cas de villes où le déclin démographique s'observe de manière modérée. Il

apparaît en effet exagéré de recommander à ces villes de se positionner de manière à assumer le pire scénario possible et à rejeter tout espoir que leur situation s'améliore. Une distinction dans la définition des concepts pourrait permettre de rectifier le tir et d'être plus réaliste. Au lieu d'inciter les administrations municipales à adopter une attitude d'abnégation face à toute possibilité que leur ville croisse à nouveau dans le futur, il faudrait plutôt les inciter à être davantage conscientes des pires scénarios et, conséquemment, de prendre des mesures pour améliorer la résilience de la ville face aux possibles fluctuations démographiques. En pratique, cette volonté de demeurer flexible pourrait passer par la mise en place de programmes de monitoring.

C'est en étudiant des villes où le déclin est modéré, comme nous l'avons fait avec Saint John, que l'on comprend mieux l'importance de nuancer le concept du *smart shrinking*. Notre analyse des documents de planification et des notes d'entretiens a d'ailleurs permis d'identifier cette volonté, à Saint John, de demeurer flexible et ouvert aux opportunités qui pourraient se présenter dans le futur. Malgré la grande lucidité des participants aux entretiens, ces derniers n'avaient tout de même pas abandonné tout espoir que la situation de leur ville s'améliore. On peut logiquement penser que, tout en se préparant aux pires scénarios, une ville peut tout de même continuer à mettre en place des mesures pour améliorer son attractivité.

CONCLUSION

Tout au long de ce mémoire, nous avons fortement insisté sur les notions de la prise en compte de la décroissance démographique dans la planification territoriale et de rupture avec le paradigme de croissance. Pour conclure, nous revenons sur les implications concrètes de ces notions et dégageons cinq recommandations pratiques, adressées aux administrations municipales des villes en décroissance. Nous proposons également des pistes pour guider la future recherche sur le sujet.

D’abord, rompre avec le paradigme de la croissance est synonyme d’un changement de priorités. Si les villes en situation de décroissance cessent de miser sur un éventuel retour à la croissance, elles adoptent des pratiques plus responsables, qui permettent d’anticiper et d’atténuer les effets d’un éventuel déclin démographique soutenu. Dans *Plan SJ*, on observe que la Ville envisage les conséquences à long terme de ses investissements en infrastructures. La Ville cherche à éviter qu’un nouveau développement (qui permettrait d’attirer des résidents à court terme) représentent des coûts qu’elle ne sera pas en mesure d’assumer à long terme et qui pénalisera l’ensemble de la population. Anticiper la décroissance permet de mieux enligner le développement urbain avec la capacité de payer de la Ville.

La prise en compte de la décroissance se traduit également par une meilleure allocation des ressources dans des projets visant l’amélioration de la qualité de vie des résidents actuels, plutôt que de les investir dans des projets tape à l’œil visant à augmenter la visibilité et l’attractivité de la ville aux yeux des investisseurs externes. Concrètement, cela signifie que les grands projets d’envergure (pensons à la construction d’un nouveau musée à l’architecture distinctive ou à l’aménagement d’un terminal de croisière, par exemple), cèdent la place à des projets plus modestes, mais qui améliorent la qualité de vie des résidents au quotidien.

On observe, à travers *Plan SJ*, qu’il n’est pas question de grands projets d’envergure, mais plutôt d’améliorer l’aménagement et la connectivité des espaces verts existants, de repenser à la programmation culturelle dans les espaces publics, de convertir des écoles et des lieux de cultes abandonnés. Il s’agit surtout d’encourager la récupération d’espaces existants et de permettre

l'appropriation de terrains vacants par les citoyens. En entretien, un urbaniste a d'ailleurs exprimé sa préférence pour les projets de taille modeste, qui, puisqu'ils sont ancrés dans la communauté, ont un impact beaucoup plus grand que ne pourraient l'avoir des projets plus ambitieux sur la qualité de vie des citoyens. Il était ici question d'un projet de marché public, mis sur pied récemment dans un quartier défavorisé de la ville.

Plusieurs recommandations pratiques se dégagent de notre analyse du cas de Saint John et de la littérature mobilisée dans le cadre de la recherche.

- 1) Impliquer les citoyens dans le processus de planification. Lors des entretiens, les urbanistes ont insisté sur le rôle qu'ils avaient dû jouer auprès des élus pour les sensibiliser et les éduquer à l'importance de changer les pratiques d'aménagement. Ces derniers ont indiqué qu'il avait été crucial de pouvoir démontrer aux élus que leurs propos trouvaient un écho dans la population et concordaient avec les priorités des citoyens. Sachant qu'il est difficile, sur le plan politique, de reconnaître que son territoire est en décroissance, il est important de pouvoir montrer aux élus que ce type de message sera bien reçu par la population.
- 2) Prioriser les projets qui auront un impact concret sur la qualité de vie des résidents actuels et, en contrepartie, éviter les projets d'envergure qui impliquent d'importantes dépenses publiques et qui visent à augmenter la visibilité et l'attractivité de la Ville aux yeux d'investisseurs externes. Tel que nous l'avons mentionné à plusieurs reprises, la décroissance est de nature structurelle et ce type de projet ne permet pas d'en régler les causes (soit, principalement l'absence d'opportunités d'emploi et d'investissements).
- 3) Demeurer flexible. Tel que discuté précédemment, nous proposons une version plus nuancée de la notion de rupture avec le paradigme de la croissance que celle de Schatz (2010) qui écrit que les villes doivent mettre de côté toute supposition qu'elles croîtront à nouveau. Tel que l'a démontré Wiechmann (2008) à travers le cas de Dresden, il est possible que des villes en décroissance connaissent des revirements de situation et voient leur situation s'améliorer. Ne pas avoir anticipé la croissance peut s'avérer autant

dommageable que de ne pas avoir anticipé la décroissance. Pour assurer une flexibilité, l'implantation de programmes de monitoring apparaît nécessaire. Les orientations de *Plan SJ* s'accompagnent d'ailleurs d'indicateurs qui visent à assurer un suivi de leur évolution.

- 4) Redéfinir le rôle des urbanistes. L'exemple de *Plan SJ* montre qu'il existe un rôle pour les urbanistes au-delà de la gestion de la croissance. De nouveaux enjeux, mais également de nouvelles solutions et de nouvelles pratiques émergent dans les villes en décroissance. Il est primordial d'adapter la discipline aux enjeux de la décroissance, à la fois pour que les urbanistes soient mieux outillés pour agir, mais également pour que les villes comprennent la pertinence de financer des plans et des études même lorsque la croissance n'est pas au rendez-vous.
- 5) Diffuser les pratiques des villes qui reconnaissent qu'elles sont en situation de décroissance. Considérant le malaise que le sujet de la décroissance démographique suscite dans plusieurs *shrinking cities* ayant fait l'objet de travaux de recherche, il apparaît primordial de mieux diffuser les exemples de villes qui sont parvenues à surmonter le caractère tabou du sujet pour en inspirer d'autres à faire de même.

Finalement, un retour sur la méthodologie utilisée pour la sélection du cas d'étude nous amène à formuler une dernière recommandation pour guider les prochains travaux de recherche sur les pratiques d'aménagement en contexte de décroissance. En effet, si le cas de Saint John s'est avéré particulièrement intéressant en raison de la nature de son plan d'urbanisme, qui intègre des principes du *smart shrinking*, c'est par chance que nous découvrons cet élément au cours de la recherche. Tel que mentionné en introduction, rappelons d'abord que la sélection initiale du cas d'étude s'est faite en fonction des données de recensement de 1991 à 2011 à l'échelle de la région métropolitaine. Les données statistiques (voir le tableau 1, chapitre 1) montraient que le déclin de population est persistant à Saint John et que la région métropolitaine a connu trois périodes de décroissance démographique entre les recensements de 1991 et 2006. De manière exploratoire, le projet de recherche s'inscrivait dans un projet plus large qui cherchait à étudier

les villes canadiennes en décroissance par le biais de trois études de cas distinctes. Sur les trois cas étudiés, seul Saint John présente des caractéristiques correspondant aux principes du *smart shrinking* (Hugueny, 2016; Tremblay, 2013).

Pour favoriser la découverte de nouveaux cas de pratiques d'aménagement qui témoignent d'une prise en compte de la décroissance et pour alimenter la création d'un cadre théorique adapté, il serait approprié d'effectuer davantage de recherches en raffinant la méthode de sélection des cas d'études. Nous proposons que les cas soient sélectionnés en fonction du contenu de leurs documents de planification plutôt qu'en fonction de leur profil démographique. Cela permettrait de s'intéresser davantage à la notion de prise en compte de la décroissance dans la planification, et non seulement de documenter des cas de réactions tardives, comme c'était le cas à Youngstown et en Allemagne de l'Est.

À long terme, nous nous permettons d'envisager que les avancées dans le domaine de la recherche sur les *shrinking cities* permettra d'intégrer les résultats qui émanent d'études de cas telles que celle qui est présentée dans ce mémoire et celles de Tremblay, Meloche et Scherrer (2016), Schatz (2010) et Hall (2007). Bien sûr, plusieurs difficultés sont à surmonter pour parvenir à émettre des généralisations et construire une réelle théorie du *smart shrinking*. Parmi ces dernières, notons la nature complexe du sujet, la difficulté de reproduire l'ensemble des éléments de contexte d'un cas à l'autre et la difficulté de tester les principes théoriques dans la pratique. Néanmoins, la poursuite de la recherche dans le domaine est importante afin de contribuer à redéfinir le rôle des urbanistes qui œuvrent dans les villes en décroissance et leur fournir des outils adéquats.

BIBLIOGRAPHIE

- ADI LIMITED (2010). *Saint John growth & change strategy and Municipal Plan, final Technical Background Report*. Saint John, 430 pp.
- ALBECKER, M.-F., CUNNINGHAM-SABOT, E., FLORENTIN, D., FOL, S. et ROTH, H. (2010). Chapitre 11 : Acteurs et stratégies des villes en décroissance. Dans M. Baron, E. CUNNINGHAM-SABOT, C. GRASLAND, D. RIVIÈRE et G. VAN HAMME (dir.), *Villes et régions européennes en décroissance : maintenir la cohésion territoriale* (pp. 291-321). Paris : Hermès.
- ARIF, H. (2016). *The metropolitan problem in greater Saint John*, (Thèse de doctorat). Fredericton : University of New Brunswick, 287 pp.
- BABBIE, E. R. (2005). *The basics of social research* (3^e éd). Belmont : Thomson Wadsworth, 519 pp.
- BARON, M., CUNNINGHAM-SABOT, E., GRASLAND, C., RIVIÈRE, D. et VAN HAMME, G. (2010). *Villes et régions européennes en décroissance : maintenir la cohésion territoriale*. Paris : Hermès, 345 pp.
- BEAUREGARD, R. (2013). Chapter 10: Strategic thinking for distressed neighborhood. Dans M. Dewar, et J. Thomas (dir.), *The city after abandonment* (pp. 227-243). Philadelphie : University of Pennsylvania Press.
- BEAUREGARD, R. (1993). *Voices of decline. The postwar fate of US cities*. Cambridge: Blackwell, 342 pp.
- BENEFITS BLUEPRINT (2008). *Energizing sustainable communities: summary of Phase 1 findings*. Saint John, 12 pp.
- BERNT, M. (2014). Six years of Stadtumbau Ost ('Urban Restructuring East') programme: difficulties of dealing with shrinking cities. Dans M. Langner, W. Endlicher (dir.), *Shrinking cities: effects on urban ecology and challenges for urban development* (2^e éd., pp. 95-104). Francfort : PL Academic Research.
- BERNT, M. (2009). Partnerships for Demolition: The Governance of Urban Renewal in East Germany's Shrinking Cities. *International Journal of Urban and Regional Research*, 33(3), pp.754-769.
- BISSET, K. (2013, août). Plans to build new Irving Oil terminal lifts hopes in Saint John. *La Presse Canadienne*, Repéré à <http://atlantic.ctvnews.ca/plans-to-build-new-irving-oil-terminal-lifts-hopes-in-Saint-John-1.1393469>.

- BLANCO, H., ALBERTI, M., OLSHANSKY, R., CHANG, S., M., WHEELER, S.M., RANDOLPH, J., ..., WATSON, V. (2009). Shaken, Shrinking, Hot, Impoverished and Informal: Emerging Research Agendas in Planning. *Progress in Planning*, 72(4), pp.195–250.
- BONTJE, M. (2004). Facing the challenge of shrinking cities in East Germany: The case of Leipzig. *Geojournal*, 61, pp.13-21.
- BOURNE, L. et SIMMONS, J. (2003). New fault lines? Recent trends in the Canadian urban system and their implications for planning and public policy. *Canadian Journal of Urban Research*, 12(1), pp.22-47.
- BRYMAN, A. (2004). *Social Research Methods* (2^e éd). Oxford: Oxford University Press, pp.592.
- BUZAR, S., OGDEN, P. et HALL, R. (2005). Households matter: the quiet demography of urban transformation. *Progress in Human Geography*, 29 (4), pp. 413-436.
- CBC NEWS (2009, juillet). Irving shelves 2nd Saint John refinery. Repéré à <http://www.cbc.ca/news/canada/new-brunswick/irving-shelves-2nd-Saint-John-refinery-1.815899>.
- CBC NEWS (2006, octobre). Irving Oil plans second refinery for Saint John. Repéré à <http://www.cbc.ca/news/canada/new-brunswick/irving-oil-plans-second-refinery-for-Saint-John-1.605672>.
- CBC NEWS (2003, juin). Irving family closing idled Saint John shipyard. Repéré à <http://www.cbc.ca/news/business/irving-family-closing-idled-Saint-John-shipyard-1.396417>.
- CBC NEWS (2000, avril). Sad day for Saint John Shipbuilding. Repéré à <http://www.cbc.ca/news/canada/sad-day-for-Saint-John-shipbuilding-1.200706>.
- CHAMPION, A. (2001). A changing demographic regime and evolving polycentric urban regions: Consequences for the size, composition and distribution of city populations. *Urban Studies*, 38(4), pp. 657-677.
- CITY OF SAINT JOHN (2009, septembre). *Report to common council*. Repéré à <http://www.saintjohn.ca/site/media/SaintJohn/September%202009%20Council%20Report.pdf>.
- CLAUDE, V. et SAUNIER, P.-V. (1999). L'urbanisme au début du siècle. De la réforme urbaine à la compétence technique. *Vingtième Siècle, revue d'histoire*, 64(1), pp. 25-40.

- COX, K. (2003, juin). Canada's largest shipyard closes. *The Globe and Mail*, Repéré à <http://www.theglobeandmail.com/news/national/canadas-largest-shipyard-closes/article22617919/>.
- CRESWELL, J. (2014). *Research design: qualitative, quantitative, and mixed method approaches* (4^e éd). Los Angeles : Sage, 273 pp.
- DEWAR, M., KELLY, C. et MORRISON, H. (2013). Chapter 13: Planning for better, smaller places after population loss: lessons from Youngstown and Flint. Dans M. Dewar, et J. Thomas (dir.), *The City after abandonment* (pp. 289-316). Philadelphie: University of Pennsylvania Press.
- DONALD, B. et HALL, H. (2010). Slow growth and decline in Canadian cities, Dans R. Walker, T. Bunting et P. Fillion (dir.), *Canadian Cities in Transition* (4^e éd., pp. 276-292). Oxford : Oxford University Press.
- EISENHARDT, K. M. (1999). Building theories from case study research. Dans A. Bryman et R. C. Burgess (dir.), *Qualitative Research: Volume 1* (pp.135-159). London: Sage Publications.
- FASSMANN, H. (2006). Migration. Dans P. Oswalt, et T. Rieniets (dir.), *Atlas of Shrinking Cities* (p.98). Ostfildern: Hatje Cantz.
- FLORENTIN, D., FOL, S. et ROTH, H. (2009). La "Stadtschrumpfung" ou "rétrécissement urbain" en Allemagne : un champ de recherche émergent. *Cybergeog : European Journal of Geography, Espace, Société, Territoire*, pp. 1-19.
- FOL, S. et CUNNINGHAM-SABOT, E. (2010). Shrinking cities : une évaluation critique des approches de la décroissance urbaine. *Annales de géographie*, 4(674), pp. 359-383.
- FREEDMAN, L. et ROTTENBERG-WALKER, C. (2011). Planning in the absence of traditional growth: the story of Saint John, New-Brunswick. *Plan Canada*, Winter 2011, pp. 16-21.
- GLAESER, E. et GYOURKO, J. (2005). Urban decline and durable housing. *Journal of Political Economy*, 113(2), pp. 345-375.
- GOVERNMENT OF NEW-BRUNSWICK (2008a). *Premier joins Energy Hub, Benefits Blueprint team*, Repéré à http://www2.gnb.ca/content/gnb/en/news/news_release.2008.09.1376.html.
- GOVERNMENT OF NEW-BRUNSWICK (2008b). *Benefits Blueprint Team unveils recommendations for major initiatives*, Repéré à http://www2.gnb.ca/content/gnb/en/news/news_release.2008.04.0399.html.

- HACKWORTH, J. (2015). Rightsizing as spatial austerity in the American Rust Belt. *Environment and Planning A*, 47(1), pp. 766-782.
- HACKWORTH, J. (2014). The limits to market-based strategies for addressing land abandonment in shrinking American cities. *Progress in Planning*, 90(1), pp. 1-37
- HALL, H. (2009). Slow growth and decline in greater Sudbury: challenges, opportunities, and foundations for a new planning agenda. *Canadian Journal of Urban Research*, 18 (1), pp.1-26.
- HALL, H. et HALL, P. (2008). Decline and no growth: Canada's forgotten urban interior. *Canadian Journal of Regional Science*, 31(1), pp. 1-18.
- HALL, H. (2007). *Being realistic about planning in no growth: challenges, opportunities, and foundations for a new agenda in the Greater Sudbury*, CMA (Mémoire de maîtrise). Waterloo : University of Waterloo, 203 pp.
- HOLLANDER, J., et NÉMETH, J. (2011). The bounds of smart decline: a foundational theory for planning shrinking cities. *Housing Policy Debate*, 21(3), pp.349-367.
- HUGUENY, T. (2016, mai). *Développement urbain en situation de décroissance démographique : le cas de la RMR de Thunder Bay, Ontario*. Communication présentée au 13^e Colloque de la Relève VRM, INRS, Montréal. Repéré à http://www.vrm.ca/wp-content/uploads/Hugueny_Thibaut_VRM13_texte.pdf.
- KAUFMANN, J.-C. (2011). *L'entretien compréhensif* (3^e éd.). Paris : Colin, 126 pp.
- KOZIOL, M. (2004). The consequences of demographic change for municipal infrastructure. *German Journal of Urban Studies*, 44(1), pp.69–83.
- LANG, R. (2000). Did Neighborhood Life-Cycle Theory Cause Urban Decline? *Housing Policy Debate*, 11(1), pp.1-6.
- Leadbeater, D. (2009). Single-industry resource communities, “shrinking,” and the new crisis of hinterland economic development. Dans K. Pallagst, J. Aber, I. Audirac, E. Cunningham-Sabot, S. Fol, C. Martinez-Fernandez, S. Moraes, H. Mulligan, J. Vargas-Hernandez, T. Wiechmann et T. Wu (dir.), *The Future of Shrinking Cities: Problems, Patterns and Strategies of Urban Transformation in a Global Context*, (pp. 89–100). Berkeley: Center for Global Metropolitan Studies.
- LEO, C., et ANDERSON, K. (2006). Being Realistic About Urban Growth. *Journal of Urban Affairs*, 28(2), pp.169-189.
- LEO, C. et BROWN, W. (2000). Slow growth and urban development policy. *Journal of Urban Affairs*, 22(2), pp.193-213.

- LEWIS, N. et DONALD, B. (2010). A New Rubric for 'Creative City' Potential in Canada's Smaller Cities. *Urban Studies*, 47(1), pp. 29-54.
- MARQUIS, G. (2010). Uneven Renaissance: Urban Development in Saint John, 1955-1976. *Journal of New Brunswick Studies*, 1(1), pp.91-112.
- MARQUIS, G. (2009). Regime or coalition? Power relations and the urban agenda in Saint John, 1950-2000. *Journal of Enterprising Communities: People and Places in the Global Economy*, 3 (4), pp.355-368
- McCANN, L. (1993). Fragmentation and The New Social Order. Dans E. Forbes et D. Muise (dir.), *The Atlantic Provinces in Confederation* (pp. 119-154). Toronto: University of Toronto Press.
- McCARTHY, S. (2013, août). Where oil meets water: The final stop for the Energy East pipeline. *The Globe and Mail*, Repéré à <http://www.theglobeandmail.com/report-on-business/industry-news/energy-and-resources/when-oil-meets-water-the-final-stop-for-the-energy-east-pipeline/article14057475/?page=all>.
- McCARTHY, S. (2009, juillet). Plans shelved for new Saint John refinery. *The Globe and Mail*, Repéré à <http://www.theglobeandmail.com/globe-investor/plans-shelved-for-new-Saint-John-refinery/article581176/>.
- MOSS, T. (2008). 'Cold spots' of urban infrastructure: 'Shrinking' processes in Eastern Germany and the modern infrastructure ideal. *International Journal of Urban and Regional Research*, 32(2), pp.436-451.
- OLSEN, A. (2013). Shrinking Cities: Fuzzy Concept or Useful Framework? *Berkeley Planning Journal*, 26 (1), pp. 107-132.
- OSWALT, P., et RIENIETS, T. (2006). *Atlas of shrinking cities*, Ostfildern: Hatje Cantz, 160pp.
- OSWALT, P. (2005). Introduction. Dans P. Oswalt (dir.), *Shrinking Cities Volume 1: International Research* (p.6). Ostfildern : Hatje Cantz Verlag.
- PITTS, G. (2009, juillet). Irving Oil scraps plan for N.B. refinery. *The Globe and Mail*, Repéré à <http://www.theglobeandmail.com/report-on-business/industry-news/energy-and-resources/irving-oil-scraps-plan-for-nb-refinery/article1200476/>.
- PITTS, G. (2008, septembre). Re-energizing Saint John. *The Globe and Mail*, Repéré à <http://www.theglobeandmail.com/report-on-business/re-energizing-SaintJohn/article1378070/>.

- PITTS, G. (2006, octobre). New energy hub of North America: Saint John? *The Globe and Mail*, Repéré à <http://www.theglobeandmail.com/report-on-business/new-energy-hub-of-north-america-Saint-John/article1106966/>.
- POLÈSE, M. (2009). *The wealth and poverty of regions*. Chicago : The University of Chicago Press, 253pp.
- POLÈSE, M. et SHEARMUR, R. (2006). Why some regions will decline: A Canadian case study with thoughts on local economic development, *Papers in Regional Science*, 85(1), pp. 23-45.
- POPPER, D. et POPPER, F. (2002). Small can be beautiful, *Planning*, 68(7), pp.20-23.
- RIENIETS, T. (2005). Global Shrinkage. Dans P. Oswalt (dir.), *Shrinking Cities Volume 1: International Research* (pp. 20-34). Ostfildern : Hatje Cantz Verlag.
- ROBERTSON, I. (1994). The 1850s: Maturity and Reform. Dans E. Leinberger, G. Wynn, et M. McNutt (dir.), *The Atlantica Region to Confederation: A History* (pp. 210-233). Toronto: University of Toronto Press.
- ROHDES, J. et RUSSO, J. (2013). Shrinking ‘Smart’?: Urban Redevelopment and Shrinkage in Youngstown, Ohio. *Urban Geography*, 34(3), pp. 305-326.
- SAINT JOHN WATERFRONT (s.d.). *Lantic sugar site not ideal for homes says official*. Repéré à: <http://www.sjwaterfront.com/lantic-sugar-site-not-ideal-for-homes-says-official-.html>.
- SARDON, J.-P. (2004). Évolution démographique récente des pays développés. *Population*, 59(2), pp. 305-360.
- SASSEN, S. (2001). *The Global City: New York, London, Tokyo* (2^e éd). Princeton: Princeton University Press, 447 pp.
- SCHATZ, L. (2013). Decline-Oriented Urban Governance in Youngstown, Ohio. Dans M. Dewar J. Thomas (dir.), *The City after abandonment*. Philadelphie : University of Pennsylvania Press, pp. 87-103.
- SCHATZ, L. (2010). *What helps or hinders the adoption of “good planning” principles in shrinking cities? A comparison of recent planning exercises in Sudbury, Ontario and Youngstown, Ohio* (Thèse de doctorat). Waterloo : University of Waterloo, 357 pp.
- SCOTT, A. et STORPER, M. (2003). Regions, globalization, development. *Regional Studies*, 37(6&7), pp. 549-598.

- TREMBLAY, M., MELOCHE, J.-P. et SCHERRER, F. (2016). Décroissance démographique et planification du territoire à Saguenay. *Canadian Journal of Regional Science*, 39(1/3), pp.51-60.
- TREMBLAY, M. (2013). *La RMR de Saguenay, entre croissance et décroissance, perceptions et interventions des acteurs locaux* (Mémoire de maîtrise). Montréal : Université de Montréal, 140 pp.
- URBAN STRATEGIES (2003). *Saint John Inner Harbour Land Use Plan and Implementation Strategy*. 164 pp. Repéré à <http://www.sjwaterfront.com/plans-and-strategies.html>.
- VAN DE KAA, D. (1987). Europe's second demographic transition. *Population Bulletin*, 42(1), pp. 1-59.
- VIBRANT COMMUNITIES SAINT JOHN (2008). *Poverty and Plenty II*. 103 pp. Repéré à https://docs.wixstatic.com/ugd/a57d80_344c51cc2ed94f47bb84b6999afaa471.pdf
- VILLE DE SAINT JOHN (2011). *Plan SJ: City of Saint John Municipal Plan*, 277 pp. Repéré à <http://www.saintjohn.ca/site/media/SaintJohn/Municipal%20Plan%20for%20web%202012-01-12.pdf>
- VILLE DE YOUNGSTOWN (s.d). *Youngstown 2010: The vision*. Repéré à http://www.cityofyoungstownoh.com/about_youngstown/youngstown_2010/vision_files/vision.aspx
- YIN, R. K. (2009). *Case study research: design and methods* (4^e éd.). Thousand Oaks : Sage, 219 pp.
- WARKENTIN, J. F. (2012). *Growth Appropriate Planning in Canada: What factors lead to the implementation of progressive planning and economic development policy in Canadian communities?* (Mémoire de maîtrise). Waterloo : University of Waterloo, 236pp.
- WIECHMANN, T. et PALLAGST, K. (2012). Urban Shrinkage in Germany and the USA: A comparison of Transformation Patterns and Local Strategies. *International Journal of Urban and Regional Research*, 36(2), pp. 261-280.
- WIECHMANN, T. (2009). Conversion Strategies under Uncertainty in Post-Socialist Shrinking Cities: The Example of Dresden in Eastern Germany. Dans K. Pallagst, J. Aber, I. Audirac, E. Cunningham-Sabot, S. Fol, C. Martinez-Fernandez, S. Moraes, H. Mulligan, J. Vargas-Hernandez, T. Wiechmann et T. Wu (dir.), *The Future of Shrinking Cities: Problems, Patterns and Strategies of Urban Transformation in a Global Context*, (pp. 5-16). Berkeley: Center for Global Metropolitan Studies.

WIECHMANN, T. (2008). Errors expected - aligning urban strategy with demographic uncertainty in shrinking cities, *International Planning Studies*, 13(4), pp.431-446.

ANNEXE 1 : LETTRE DE SOLLICITATION

Montreal- May 15, 2014

To : [name],
[position]

Object : Participation to a research project on the regional development of the metropolitan area of Saint John

Title of the research : Demographic trends and regional development in Canadian metropolitan areas : a case study of Saint John, New-Brunswick

Dear [name],

As a master's candidate in Urban planning at the University of Montreal, I am conducting a research project about the demographic dynamics in the metropolitan area of Saint John and its implications on the urban and economic development of the city and its periphery. This research is directed by M. Jean-Philippe Meloche, assistant professor at the Institute of Urban Planning of the University of Montreal and it receives funding from the *Ivanhoé Cambridge Observatory of urban and real-estate development* and from the *Society and Culture Research Fund* of the government of Quebec.

The purpose of this research is to document the challenges and opportunities facing the municipalities of Saint John's metropolitan area in regard to its demographic context. We are seeking to meet key actors who work in the politic and economic sphere as well as professionals in urban and regional planning in order to understand how demographic trends shape public action in matters of regional planning. Your participation to this research project would be of great importance to help elaborate further strategies in Canadian metropolitan areas presenting a similiar demographic profile.

The participation to the research consists in an individual semi-structured interview of forty five to sixty minutes, at the moment and the location of your choice. Following a canvas of general themes, you will be asked to talk about your professional practice as well as your perceptions regarding the demographic dynamics and its impacts on the urban and economic development in Saint John. The research will be conducted between the 27th of may and the 19th

of June 2014. All the information collected during the interviews will stay confidential. Your participation to this research is voluntary and you are going to be free to withdraw from the project at any moment, without any need to provide justifications.

If you are interested in participating to this research, or if you desire to get further information please contact me back. You can find the information and consent form related to the project attached to this message.

Thank you for your time and consideration.

Best regards,

Stéphanie Benoit
M Sc. Candidate in Urban Planning
Faculté de l'aménagement
Université de Montréal
[phone number]
[email]

ANNEXE 2 : GUIDE D'ENTRETIEN

GUIDE D'ENTRETIEN

2014-04-15

A. MISE EN CONTEXTE

EXEMPLES DE QUESTIONS

-Comment qualifieriez-vous le développement actuel de la ville ?

-Selon vous, quels sont les enjeux prioritaires pour la ville de Saint John?

B. LE CONTEXTE DÉMOGRAPHIQUE

THÈMES

-L'évolution démographique depuis les trente dernières années

(Les migrations vers les périphéries et hors région métropolitaine/hors province, le vieillissement de la population)

-Les relations entre contexte démographique et enjeux territoriaux

(Revenus fonciers et paupérisation des quartiers centraux, développement des infrastructures [voirie, égouts, aqueduc], gestion des matières résiduelles, services à la population [écoles, hôpitaux, espaces de loisirs])

EXEMPLE DE QUESTIONS :

On voit d'après les statistiques des derniers recensements que la ville de Saint John a connu une période de stagnation et de recul démographique depuis le début des années 1970.

- Selon vous, de quelle manière cette diminution de la population s'est-elle répercutée sur le territoire?

- À votre avis, comment évoluera la situation démographique de la ville de Saint John dans le futur? Quels défis ou opportunités est-ce que cela représente pour (la ville / votre organisation)?

C. LA PLANIFICATION TERRITORIALE

THÈMES

- L'élaboration récente d'un nouveau plan municipal (*Plan SJ*) et d'une stratégie de développement économique (True Growth 2.0)
- Les facteurs ayant motivé l'amorce du processus de mise à jour des documents de planification
- La nature des stratégies de gestion du territoire envisagées
- La réception des idées présentées dans ces documents selon les différentes organisations et groupes d'intérêt.

EXEMPLE DE QUESTIONS :

- De quelle manière est-ce que le contexte démographique influence les décisions de planification territoriale ?
- Y-a-t'il des raisons particulières qui ont motivé le processus d'élaboration du nouveau plan municipal et du plan True growth 2.0 ?
- Que pensez-vous des stratégies proposées dans ces documents de planification ? À quel niveau permettent-elles de répondre aux défis et de saisir les opportunités?
- Comment est-ce que ces documents de planification ont été reçus dans le milieu?

D. LA CONCRÉTISATION DES STRATÉGIES

THÈMES

- L'arrimage des diverses stratégies (entre divers groupes d'intérêts et différentes échelles)
- Les défis liés à l'implantation de ces stratégies
- Les résultats escomptés

EXEMPLE DE QUESTIONS :

- Quels sont les obstacles à la réalisation des stratégies évoquées précédemment ?
- Quels sont les forces qui favoriseraient leur réalisation ?
- Quel rôle jouez-vous en tant qu'organisme quant au déploiement de ces stratégies?
- Avec quels autres groupes d'acteurs devez-vous collaborer?
- Quels sont les résultats attendus?